

LES JEUX ET LES LOTERIES

Autorisés en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 26 Octobre 1908, à 9 heures

PAR

G. ARMYNOT DU CHATELET

Président : M. GARÇON, professeur

Suffragants } *MM. LE POITTEVIN, professeur*
CAPITANT, chargé de cours

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES JEUX ET LES LOTERIES

Autorisés en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 26 Octobre 1908, à 9 heures

PAR

G. ARMYNOT DU CHATELET



Président : M. GARÇON, professeur

Suffragants { *MM. LE POITTEVIN, professeur*
CAPITANT, chargé de cours

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

Les Jeux et les Loteries

autorisés en France

INTRODUCTION

Comment le désir de la richesse est le corollaire de la civilisation. — Réglementation que doit adopter un peuple civilisé au sujet des sources de cette richesse. — Prohibition relative du jeu et du pari. — Division du sujet.

A mesure que la civilisation avance, les besoins des hommes deviennent plus nombreux. Les peuples sauvages se contentent de satisfaire leurs instincts primitifs ; les peuples civilisés, au contraire, considèrent que c'est un véritable avilissement pour l'homme que de s'abandonner à ses bas instincts ; et l'action bienfaisante d'une instruction supérieure l'emporte sur l'influence brutale de la nature. Mais l'instruction n'engendre pas nécessairement une amélioration

morale. Comme le remarque très justement M. Lombroso (1), « l'instruction augmente l'érétisme du système nerveux, qui à son tour réclame des stimulations et des plaisirs toujours plus nouveaux et plus aigus ; car, semble-t-il, plus l'homme s'élève dans l'activité psychique, plus s'accroît le nombre de ses besoins et son goût pour les plaisirs, surtout quand son esprit n'est pas occupé par de grands idéaux scientifiques ou humanitaires ».

A l'époque contemporaine, si l'instruction a développé le goût de la science et élargi le champ des investigations qui conduisent aux inventions utiles, la grande majorité des individus, ceux qui sont portés à n'admirer dans une invention que le profit qu'on en peut tirer, se sont emparés des découvertes réalisées et ils en ont obtenu de multiples applications. En effet, le désir d'améliorer sa situation est naturel à l'homme ; dans toutes les sociétés chacun a cédé au désir de posséder et d'amasser ; seulement, si ce sentiment n'a revêtu au début que l'aspect de la prévoyance, il n'a pas tardé à dégénérer en cupidité et à devenir une passion dominante. A chaque invention correspondent des besoins nouveaux. Pour les satisfaire, il importe de se procurer de nouvelles richesses. L'appât du lucre devient ainsi le mobile des actions humaines ; chacun envie le sort

(1) Lombroso. *Le Crime. Causes et Remèdes*. Paris, 1899, p. 311.

de son voisin, et tous veulent arriver le plus rapidement possible à la fortune. M. Albert Bataille (1) a écrit, il y a quelques années, que l'appât de l'or était devenu à la fin du XIX^e siècle la cause de la plupart des mauvaises actions, et il flétrit le fétichisme dont fut entourée une féodalité financière qui seule avait profité de la Révolution, « et qui s'en allait, croulante et pourrie de vices, dans la sueur malsaine de l'argent mal acquis ».

En effet, l'amour de la richesse, il est banal de le répéter, engendre des maux de toutes sortes ; il provoque des désirs inassouvis, la jalousie et la haine des classes déshéritées contre ceux qui ont la chance d'amasser la fortune, et il ne peut être moralisateur que dans la mesure où il incite l'homme par le travail à réaliser des découvertes dont bénéficiera la grande masse des citoyens. Mais la majorité ne voit dans la richesse que le moyen de satisfaire sa passion. Aussi, la richesse est-elle l'objet de la convoitise universelle et ceux qui l'ambitionnent se montrent peu difficiles sur les moyens d'y parvenir. « Le culte du Veau d'Or a pris des proportions inouïes, ce ne sont plus des danses que l'on exécute autour de la méprisable idole, c'est un prosternement à peu près général dans la poussière et la boue qui l'entourent ; les quelques rares qui veulent rester debout

1. Albert Bataille. *Causes criminelles et mondaines de 1896.*

paraissent des phénomènes d'un autre âge, et cyniquement on leur rit au nez ; la démonstration de ce qu'un pareil spectacle a de démoralisateur, son influence désastreuse sur le sens moral, ne sont pas à indiquer ici, mais elles se comprennent facilement » (1).

Parmi les procédés mis en œuvre pour obtenir la fortune beaucoup dépasseront les limites de l'indécatesse et deviendront des infractions réprimées par le Code pénal. Dans cette catégorie rentrent le vol et l'assassinat. Certains actes, d'une immoralité moins accentuée sont nettement tolérés par la loi ; c'est ainsi que le prêt à intérêt même usuraire est libre en matière commerciale depuis la loi du 12 janvier 1886. D'autres actes, d'un caractère délictueux plus incertain, sont tour à tour réprimés et tolérés : tels sont les jeux et les paris. Ce sont là des conventions qui ont assurément pour objet de donner satisfaction à un sentiment de cupidité, de procurer un gain facile, rapide, acquis sans effort et sans travail au détriment d'autrui. C'est là un sentiment dont la persistance s'accuse dans l'humanité depuis des siècles. « La croyance que la richesse à elle seule fait le malheur du monde, écrit M. Adolphe Prins, s'éveille déjà dans la conscience populaire, à l'aurore de notre civilisation. Nous la retrouvons, cette croyance mys-

(1) D^r Cabadé. *De la responsabilité criminelle*, p. 223 et 245. Paris, 1893.

térieuse et sacrée, dans les premiers chants des hommes du Nord, dans ces sagas scandinaves où la soif de l'or apparaît comme la cause de la détresse de tous ceux qui convoitent le trésor maudit d'Andvari. » (1)

Les plus belles paroles des philosophes n'ont pu diminuer l'intensité de cette passion; elles sont demeurées un frein impuissant, parce que l'homme se laisse guider plus par ses instincts que par sa conscience. Aujourd'hui, il est devenu certain que la plupart des délits qui sont commis doivent être attribués au désir d'arriver rapidement à la fortune et de se procurer par elle la plus grande somme de jouissance. M. Proal, dont la carrière de magistrat atteste l'expérience, déclare que ce n'est pas pour se soustraire à la misère, mais pour se procurer la richesse, le luxe, les plaisirs, ou pour satisfaire les passions, que la plupart des crimes sont commis (2). On ne vole pas pour apaiser sa faim, on vole pour entretenir ses habitudes de luxe, écrit l'abbé Georges Moreau (3). M. Lombroso a remarqué de son côté que, si l'on étudie la vie d'un malfaiteur vulgaire, on remarque aussitôt que la cupidité figure parmi les principaux mobiles de ses actes; car, sans argent, il lui serait impossible de satisfaire ses passions (4). Lorsque l'on

(1) Adolphe Prins. *L'organisation de la liberté et le devoir social*, 1895, p. 29.

(2) Proal. *Le Crime et la Peine*, p. 252.

(3) Georges Moreau. *Le Monde des Prisons*, 1887, p. 335.

(4) Lombroso. *L'homme criminel*, t. 1, p. 395.

s'informe du but que poursuivaient ceux qui, même au prix d'un crime, voulaient se procurer de l'argent, on constate uniformément que la richesse mal acquise est toujours destinée à satisfaire le plaisir de la boisson, de la débauche et du jeu (1). On pourrait répéter du jeu ce que M. Vidal attribue à l'action démoralisante du vin et des femmes (2).

« Le jeu est un danger à la fois pour l'individu, pour la famille et pour la société ; pour l'individu dont il ruine la santé et hâte la mort ; pour la famille à cause de la démoralisation qu'il y engendre, de l'abandon et de la corruption des enfants qui aboutissent au vagabondage, à la mendicité et à la prostitution ; enfin, la société elle-même est atteinte, à cause de l'accroissement de la criminalité, de la folie et du suicide. »

Parmi ces trois facteurs du délit, le jeu seul va former l'objet de notre étude. Il n'est pas excessif, d'ailleurs, de prétendre qu'il constitue un péril aussi redoutable que l'alcoolisme ou la débauche ; il exerce, en effet, une sorte de fascination sur l'individu en raison des émotions qu'il procure à celui qui s'y livre.

(1) Guillot. *Paris qui souffre, les Prisons de Paris et les Prisonniers*, pp. 83 et 146. — Emile Laurent. *Les Habités des Prisons de Paris*, p. 567. — Henry Joly. *Le Crime*, p. 89 et suiv. — Bérard des Glajeux. *Les Passions criminelles*, p. 81.

(2) Rapport sur l'alcoolisme présenté à la Société générale des Prisons le 16 décembre 1896. (*Revue Pénitentiaire*.)

Le jeu développe d'abord toutes les faiblesses de la nature humaine, il flatte la vanité du joueur qui s' imagine devoir son gain à son habileté et non à la chance ; il permet d'oublier les déboires de l'existence ; en outre, le jeu augmente la convoitise de l'or : « Se représente-t-on la tentation de cet homme qui a tout perdu et auquel un seul écu pourrait en quelques heures rapporter des milliers d'écus ? Pense-t-on qu'il sera scrupuleux sur les moyens de se les procurer ? Quand une fois on a vu la possibilité de gagner de grosses sommes, comment retourner au travail ? Quand on a savouré en esprit toutes les jouissances que l'or peut donner, comment renoncer à la perspective de posséder cet or ? quand on a goûté cette émotion de parcourir dans une même soirée tous les degrés de l'échelle sociale, et qu'on s'est dit vingt fois : sortirai-je d'ici pauvre comme un mendiant, ou riche comme un prince, comment rentrer dans la vie ordinaire ? » (1).

Affolés par le désir de se procurer un gain ou de compenser une perte, les joueurs tombent insensiblement dans l'escroquerie, car ils cherchent sans cesse à se procurer de l'argent pour tenter de nouveau la chance, et ainsi se presse autour des tables de jeu une foule composée des éléments les plus divers :

(1) G. de M. *Rétablissement des jeux publics en France*, 1872.

des femmes galantes impatientes d'employer à un usage impur un argent provenant d'une source impure ; des escrocs à l'affût des capitalistes naïfs ; des commerçants qui cherchent dans le jeu un moyen de conjurer la faillite ; des débauchés qui attendent de la chance l'argent qui leur est nécessaire pour leurs plaisirs quotidiens ; enfin, des gens avides d'émotions qui trouvent que la vie normale manque de saveur. Le résultat cependant est le même chez tous : leurs facultés intellectuelles s'anéantissent de plus en plus, l'oubli des principes et le dégoût de la vie caractérisent l'état d'esprit des joueurs de profession. Suivant la parole de Buffon, le joueur regrette également ce qu'il a perdu et ce qu'il n'a pas gagné. « Aussi humilié de se trouver dans la nécessité, qu'affligé de n'avoir plus le moyen de satisfaire sa cupidité, dans son désespoir, il s'en prend à son étoile malheureuse » (1).

Par ses conséquences funestes, le jeu est donc un véritable danger social et il est de nature à être érigé en délit, en raison des vices qu'il développe chez les individus. Au point de vue juridique, le jeu n'apparaît pas non plus comme un contrat susceptible de mériter la faveur du législateur. Il appartient, en effet, à cette catégorie de contrats où l'égalité des

(1) Cité par Desmarais, *Jeux de Hasard dans leurs Rapports avec le Droit pénal*. Thèse. Caen, 1903, p. 5.

sacrifices n'existe pas. Le joueur qui est favorisé par la fortune reçoit sans rien donner en échange. Au cas inverse, il donne sans rien recevoir, et ainsi se trouve violée la loi de l'équivalence des prestations économiques. Il n'y a pas à objecter que chaque joueur possède au début d'une partie des chances égales de gains ou de perte, c'est au résultat qu'il convient de s'attacher et, en définitive, il y en aura toujours un qui donnera sans rien recevoir ou *vice versa*. En résumé, au point de vue pénal, le jeu est une des causes les plus certaines de l'accroissement de la criminalité ; au point de vue civil, il ne constitue pas un contrat susceptible d'être encouragé, car il ne favorise pas la production. Ce sont là autant de raisons pour lesquelles le législateur doit le soumettre à une réglementation sévère, à supposer qu'il ne l'interdise pas. L'interdiction absolue serait-elle un bien ? Il est permis d'en douter ; le jeu peut quelquefois aboutir au soulagement des pauvres, tel est le but poursuivi par les loteries de bienfaisance ; mais les jeux résultant de combinaisons autres que les loteries doivent-ils être impitoyablement proscrits ? Ici encore, la réponse négative s'impose. Le jeu à domicile demeure toujours possible ; le domicile des citoyens étant inviolable, il serait impossible d'assurer le respect permanent d'une loi qui s'opposerait à toute pratique du jeu. La police ne pourrait intervenir utilement que dans les réunions qui ne présen-

teraient pas un caractère strictement privé. De plus, si le jeu mérite une réprobation unanime, il n'en est pas moins vrai qu'il est passé dans les mœurs, et l'on sait toutes les difficultés qu'éprouve l'administration pour empêcher la violation de ses règlements sur les champs de course parisiens (1). Il convient donc uniquement de réglementer le jeu, de le bannir de la voie publique et des lieux qui sont accessibles à tous les citoyens. Mais il serait vain et illusoire de chercher à en réprimer toutes les manifestations ; sinon, l'Etat serait fatalement amené à porter des entraves au libre exercice de l'activité individuelle.

Les auteurs de *L'Encyclopédie* ont très bien marqué l'attitude que le législateur doit observer à l'égard des joueurs : « Une raison de l'impuissance de la police, et même des lois à cette égard, c'est la nature même du jeu. On peut le regarder comme l'action libre de l'individu, comme l'usage de sa propriété, de sa personne, de ses facultés et, quel que soit le danger pour lui, personne que son expérience n'a droit de contraindre sa volonté à cet égard. » L'Etat ne doit donc intervenir que pour atténuer le danger qui résulte de la passion du jeu, et au besoin, pour réprimer les écarts que le jeu entraîne trop facilement à commettre.

(1) Frèrejouan du Saint. *Jeu et Pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, 1893, p. 9.

En même temps, la loi enlève à la dette de jeu le caractère d'une obligation civile comportant une sanction judiciaire ; par là, elle refuse au gagnant la possibilité de profiter de la chance qui l'a favorisé, s'il y a mauvais vouloir de la contre-partie.

Enfin, il appartient à la police d'appliquer les règlements préventifs édictés pour empêcher le désordre trop souvent engendré par le jeu.

Telles sont bien les idées dont le législateur français s'est inspiré. A diverses époques, le jeu a été complètement prohibé par la loi ; à d'autres époques, il a été rétabli par le législateur lui-même. Si l'on veut résumer brièvement les dispositions légales sur le jeu, on peut les ramener à deux propositions : 1^o les jeux publics sont interdits en France ; 2^o certains jeux sont admis à titre exceptionnel. Nous développerons successivement ces deux règles sous la division suivante :

1^o Historique. Prohibition, puis rétablissement du jeu en France.

2^o Les loteries autorisées sous forme d'obligations foncières et d'obligations de la Ville de Paris. Les conditions de la légitimité de ces loteries.

3^o Les loteries de bienfaisance. Leur multiplication.

4^o Les jeux dans les stations balnéaires et climatiques.

5^o Le jeu aux courses. Le pari mutuel.

6° Les jeux de Bourse.

Nous aurons à examiner si, sous ces différents aspects, le jeu est légitime ou blâmable et, en même temps, à rechercher dans quelle mesure il importe à propos de chaque modalité du jeu que l'Etat intervienne pour la réglementer.

CHAPITRE PREMIER

Historique. Les vicissitudes de la réglementation du jeu en France

Toute étude historique de la réglementation du jeu aboutit à cette constatation que le législateur peut intervenir de trois manières dans cette réglementation : au point de vue civil, en enlevant au gagnant toute action pour obtenir son paiement ; au point de vue pénal, en réprimant sévèrement les écarts commis par les joueurs ; enfin, au point de vue réglementaire, pour mettre obstacle aux désordres provoqués par un jeu légalement toléré. Nous nous placerons à ces trois points de vue dans notre historique.

§ 1. — *Historique du jeu au point de vue civil et pénal*

Il est certain qu'à Rome le jeu a été en honneur, surtout en tant qu'il tenait à l'adresse et aux exercices du corps. Une des distractions favorites de la

société antique a été la lutte et les combats livrés dans les arènes des cirques. Les jeux de hasard eux-mêmes furent permis au début (1).

Ils étaient compris à l'origine comme un délassement licite. Mais, avec le temps, la cupidité des joueurs transforma le jeu en un moyen de gain facile et corrompit la jeunesse. Aussi, pour prévenir les excès, une loi, que la généralité des auteurs s'accorde à placer entre les années 550 et 568 avant Jésus-Christ, est-elle intervenue pour accorder au perdant une action tendant à obtenir une condamnation au quadruple de l'enjeu que lui réclamait le gagnant. L'existence de cette loi est attestée par Plaute qui la mentionne dans son *Miles Gloriosus*, vers l'année 164 avant Jésus-Christ. Cette peine qui consistait dans une condamnation au quadruple était une de celles qui étaient ordinairement infligées à tous ceux qui contrevenaient à une prohibition expresse du législateur. Suivant la juste remarque de Ihering, le perdant était considéré non pas comme un complice, mais comme une victime des manœuvres illicites de la contre-partie et un châtiment s'imposait pour punir le plaignant de son audace, puisque après avoir violé la règle qui défendait le jeu, il osait s'adresser à la

(1) Cf. Poloni. *Du Jeu et du Pari au point de vue pénal*. Thèse ; Paris, 1900, p. 79 et suivantes et les autorités citées.

justice en vue d'obtenir le paiement de la somme qui résultait d'un gain illicite et immoral (1). A côté de cette action, le droit romain a connu un *judicium publicum* qui permettait à tout citoyen de poursuivre celui qui s'était livré à un jeu prohibé par la loi. L'existence de ce *judicium publicum* est mentionnée par Cicéron (2) ; mais il est impossible de préciser le nom et la date de cette loi.

Il faut croire que, malgré leur énergie, les mesures prises contre le jeu n'étaient pas efficaces ; sous l'empire, la passion du jeu s'était singulièrement développée dans toutes les classes de la société ; les empereurs eux-mêmes donnaient l'exemple ; l'histoire romaine raconte que Néron risqua un jour, sur un coup de dé, 400.000 sesterces, et, Juvénal, dans ses satires, s'indigne contre les citoyens qui portent dans les salles de jeu tout l'argent de leurs coffres-forts (3). Un sénatus-consulte, rendu sous Septime Sévère, vint défendre de jouer de l'argent, à l'exception des jeux propres à développer les forces physiques et les exercices du corps (4). D'un autre côté le préteur accorda au perdant une exception qui lui permettait de repousser l'action du gagnant en la faisant inscrire dans la formule d'action. Cette excep-

(1) *Geiss des Römischen Rechts*, t. IV, p. 108 et suivantes.

(2) Cicéron. *Philippiques*, II, 23.

(3) Desmarais, thèse précitée, p. 12.

(4) *Digeste*, XI, V. L. 2, § 2.

tion était perpétuelle comme l'action qu'elle était destinée à paralyser (1). De plus, si le perdant avait payé sa dette de jeu, il pouvait par une *condictio* obtenir la restitution des sommes qu'il avait versées. Il ne semble pas d'ailleurs que cette *condictio* fût une variété de la *condictio ob turpem vel injustam causam* ; c'était simplement une mesure qui avait été inspirée par la haine du jeu ; le législateur romain espérait qu'en privant les joueurs du moyen de réclamer les bénéfices réalisés dans leur industrie illicite, il arriverait à rendre le jeu plus rare. Cette *condictio* se rattachait donc à une idée utilitaire, tandis que la *condictio ob turpem vel injustam causam* tend à réclamer ce qui a été donné vainement dans le but d'obtenir comme équivalent un fait ou une abstention (2).

Ce droit de répétition appartenait aussi bien aux héritiers du perdant qu'à lui-même ; il était accordé au père ou au maître à l'occasion d'une dette de jeu payée sur son pécule par le fils de famille ou l'esclave (3). A l'inverse, une action en répétition était accordée contre le maître ou le père si l'esclave ou le fils de famille avait gagné en exposant son pécule au jeu. De son côté, le fils pouvait répéter les

(1) Voir L. 2, § 1. Digeste. *Quarum rerum actio non datur*, XIV, V.

(2) Cf. Poloni, thèse précitée, p. 87 et les autorités citées.

(3). Dig. pr. 4, 81. *De aleatoribus*.

sommes perdues au jeu par son père. Le législateur romain était à ce point préoccupé d'enlever au joueur heureux le bénéfice que celui-ci avait pu retirer du jeu, qu'il accordait au magistrat lui-même, au *defensor civitatis*, le droit d'agir en répétition à défaut des intéressés, et d'appliquer à des œuvres d'utilité publique les sommes ainsi recouvrées (1). En outre, le gage affecté à la sûreté d'une dette de jeu était nul (2). La rigueur du législateur romain ne frappait pas seulement les personnes qui s'adonnaient au jeu individuellement.

Plus sévères encore étaient les dispositions prises à l'égard des tenanciers de maisons de jeu. Le préteur permettait de les battre, de les insulter, de leur soustraire les objets qui leur appartenaient sans qu'aucun châtiment vint punir ces violences (3). Une amende venait frapper ceux qui contraignaient quelqu'un à jouer. Il y a, en effet, déclare le jurisconsulte Paul, des gens qui ont l'habitude de forcer d'autres personnes à jouer dès le début de la partie ou à les retenir malgré eux au jeu en vue d'obtenir une revanche s'ils ont perdu (4).

L'Eglise chrétienne continua la lutte contre le jeu. Un écrit anonyme intitulé *Adversus aleatores*, et qui

(1) Constit. 1, Cod. *De aleat.*

(2) *Ibidem.*

(3) Dig. Loi 1 § 2. *De aleatoribus*, XI, V.

(4) Dig. Loi 2. Pr. *De aleatoribus*, XI, V.

semble avoir été composé vers l'an 300 après Jésus-Christ, considère le jeu comme une sorte d'idolâtrie et le réprime par la peine d'excommunication (1). Mais l'Eglise elle-même ne réussit pas à extirper la passion du jeu ; Justinien nous l'apprend par sa constitution dernière au Code, *De episcopali audientia* : « Nous avons été informé qu'il se trouve des diacres, des prêtres et même des évêques qui jouent aux dés et n'ont pas honte de prendre part à des spectacles que nous avons interdits à plusieurs reprises. Il en est à la vérité qui ne se livrent pas personnellement au jeu, mais qui se mettent en communication avec les joueurs, s'assoient auprès d'eux pour être spectateurs de leurs faits deshonnêtes et s'intéressent avec une avidité odieuse aux choses les plus inconvenantes. Ils s'exposent à entendre les blasphèmes que le jeu fait nécessairement proférer. Ils souillent ainsi leurs mains, leurs yeux, leurs oreilles. Aussi, après avoir retracé les effets funestes de la passion du jeu, Justinien abolit l'ancienne législation et édicte de nouvelles lois qui se placent uniquement sur le terrain du droit civil et qui sont destinées à interdire tous les jeux publics ou privés. Il refuse toute action persécutoire des dettes de jeu, maintient l'action en répétition qui, tout d'abord

(1) Cf. Dr Miodonński Anonymus. *Adversus aleatores Erlangen*, 1889.

perpétuelle, puis réduite à cinq années par les constitutions impériales, pourra sous Justinien être exercée pendant cinquante ans. Seuls sont exceptés les jeux relatifs aux exercices du corps qui sont énumérés d'une manière précise. Seulement, quelle que soit la fortune du joueur, il ne peut exposer plus d'un solide (1). Les évêques et les présidents de provinces furent chargés d'appliquer ces mesures. Au cas où le perdant serait mort sans héritier, ces magistrats étaient qualifiés pour intenter l'action en répétition contre le gagnant; de plus, ils devaient veiller à ce que les enjeux dans les paris tenant aux exercices du corps ne fussent pas supérieurs au taux autorisé. La législation de Justinien se caractérise donc par ce trait qu'elle a cherché à combattre la cupidité en généralisant l'action en répétition de manière à enlever au gagnant l'espoir de conserver le profit réalisé.

Dans l'ancienne France, le jeu se développa surtout chez les seigneurs qui cherchaient à se distraire des ennuis de la vie sédentaire au château pendant les périodes où la guerre ne régnait pas. L'Eglise, impuissante à réprimer le jeu pendant la première période de la féodalité, chercha tout au moins à en recueillir les avantages. Le jeu fut considéré comme licite quand on s'y adonnait pour l'amour de Dieu,

(1) Code. *De alex lusu et aleatoribus*, Livre III, XLIII, L. 1. Pr.

c'est-à-dire pour se procurer les sommes nécessaires à la construction des églises et à l'entretien des monastères. Des jeux de hasard furent créés à Paris, notamment en faveur de la Chapelle de Saint-Philippe-du-Roule et des Dames religieuses Bénédictines de la Présentation (1). A l'époque féodale, tout au moins pendant la première période, celle de la féodalité croissante (l'an 1000 à 1250 environ), l'usage s'était répandu d'enseigner aux enfants les jeux dont la connaissance était considérée comme le couronnement de l'éducation d'un gentilhomme (2).

Les seigneurs possédaient en matière de jeu un pouvoir de réglementation absolu, dans la limite de leurs domaines (3).

Lorsque la royauté devint plus puissante, elle se décida à édicter elle-même des mesures contre le jeu. L'ordonnance pour la réformation des mœurs

(1) Desmarais, thèse précitée, p. 15.

(2) Poloni, thèse, p. 107.

(3) Philippe de Beaumanoir rapporte dans ses coutumes du Beauvoisis (édition Beugnot, t. 1, p. 421, n° 34) que « celui qui va contre la défense du seigneur de jouer aux dés est condamné, s'il est homme de pöeste (c'est-à-dire de qualité non noble), à 5 sous d'amende, et s'il est gentilhomme à 10 sous ». Les coutumes de La Salle (dans le bailliage de Lille, article I, n° 10), celles du bailliage de Senlis, articles 96 et 106, énumèrent les peines qui pouvaient être imposées par les seigneurs contre ceux qui se livreraient à certains jeux contrairement à leur défense.

rendue par Saint Louis en décembre 1254, confirmée par une autre de 1319, interdit les jeux de dés, de tables ou du tric-trac, du palais, des quilles, des billes, de la boule et d'autres jeux semblables qui détournent des exercices militaires. Comme les maisons de jeu se multipliaient, des ordonnances vinrent édicter des peines sévères contre ceux qui les dirigeaient. Celle de Chinon, du 12 mars 1478, dispose que « nul ne pourra tenir de maison de jeu pour recueillir, recevoir, receler ou favoriser les gens pour jouer à jeux dissolus, ni tenir assemblée pour faire aucuns excès dans la ville de Chinon, sous peine pour ceux qui seront trouvés faisant le contraire après la publication de l'ordonnance d'être punis de prison et d'amende, et s'ils récidivent après avoir été repris, d'être battus par les carrefours et ensuite d'être bannis de la ville, de voir leurs biens confisqués et appliqués aux réparations de ladite ville » (1).

Le 14 juin 1532, François I^{er}, par l'ordonnance de Châteaubriant, inflige une amende égale au double de leurs biens à tous ceux qui engageraient des parties de jeux de hasard avec des agents comptables du Trésor. Quant à ceux-ci, ils perdront leur place, seront fustigés, bannis à perpétuité et dépouillés de leurs biens (2). Ces prohibitions furent renouvelées

(1) Isambert. *Recueil général des anciennes Loix françaises*, t. x, p. 805 et suivantes.

(2) Isambert, t. xn, p. 372.

et confirmées par l'ordonnance de Moulins de février 1566, article 59. De plus, le Roi, s'étant aperçu que les mineurs étaient souvent victimes de pertes au jeu, leur accorda une action en répétition qui pouvait être intentée aussi par leur père, tuteur ou proche parent (1). Cette ordonnance nous révèle une différence entre la manière dont la répression du jeu a été conçue dans l'ancienne France et les prohibitions romaines. A Rome, la répétition des sommes perdues au jeu était favorisée par une action énergique, une *condictio*. En France, le jeu fut sans doute prohibé ; mais la répétition des sommes perdues au jeu n'a été admise que dans l'hypothèse prévue par l'ordonnance de Moulins. Si ces dispositions n'ont pas produit un effet plus durable, il faut en attribuer la cause à l'état de lutte permanente qui caractérise cette période de notre histoire ; les troubles incessants nécessitent la levée et l'entretien de troupes nombreuses qui s'adonnent au jeu pour rompre la monotonie de la vie des camps. Puis la passion du jeu gagne le peuple par suite du contact avec les soldats. Aussi, pour empêcher le peuple de se livrer au jeu, Louis XIII promulgue, le 13 mai 1611, une déclaration qui est suivie le 20 décembre 1612 d'une ordonnance où il est « fait défense de tenir des brelans ou assemblées pour jouer aux cartes ou aux dés, aux proprié-

(1) Isambert, t. xiv, p. 205

taires ou locataires des maisons de recevoir ceux qui tiendront lesdits brelans ou joueront lesdits jeux à peine de 1.000 livres d'amende pour la première fois, indépendamment de la restitution des deniers ou des autres choses perdues au jeu. Défense est faite également aux orfèvres, lapidaires, joailliers, tapissiers, courtiers et autres qui prêtent de l'argent, d'en fournir pour jouer, à peine de confiscation. »

Le Code Michau de janvier 1629 compléta les prohibitions précédentes et en aggrava même la sévérité. « Ceux qui joueront aux jeux appelés académiques ou brelans, ceux qui prêteront ou loueront leurs maisons à cet effet seront déclarés infâmes, intestables et incapables de tenir jamais offices royaux. Enjoignons à tous nos juges de les bannir pour jamais des villes où ils seront convaincus d'avoir contrevenu au présent article. Voulons, en outre, que lesdites maisons soient confisquées sur le propriétaire s'il est prouvé que ledit exercice y était fait six mois durant, sauf leur recours contre ledit locataire. Déclarons, en outre, ceux qui se trouveront convaincus d'avoir été trois fois auxdites académies infâmes et intestables comme dessus. Voulons que les oppositions de ce chef soient reçues contre eux, lorsqu'ils se présenteront pour être reçus en quelques offices que ce soit, nonobstant toutes les permissions et brevets qu'aucuns pourraient avoir obtenus de nos prédécesseurs et nous, lesquels nous avons révoqués et révoquons,

et ne voulons que nos juges y aient aucun égard et ainsi que nonobstant iceux, ils punissent tous les contrevenants selon la rigueur de notre présent édit. Déclarons toute dette contractée pour le jeu nulle, et toutes obligations et [promesses faites pour le jeu, quoique déguisées, nulles et de nul effet, et déchargées de toutes obligations civiles ou naturelles. Ordonnons pareillement que tous ceux qui joueront sur gages perdront les gages qu'ils auront exposés et ceux mêmes qu'ils auront gagnés et seront confisqués sur eux au profit des pauvres, après prélèvement du tiers au profit du dénonciateur; permettons aux père, mère, aïeux et aïeules et au tuteur de répéter toutes les sommes qui auront été perdues au jeu par leurs enfants ou mineurs sur ceux qui les auront gagnées, et la preuve par témoins sera reçue nonobstant que les sommes excèdent 100 livres, à quoi nous avons dérogé pour ce regard. »

Pendant quelques années, cette ordonnance fut appliquée à la lettre, mais, sous le règne de Louis XIV, le jeu revint à la mode sous l'influence de Mazarin. Il fut remis en honneur à la Cour; de là, il se répandit dans la capitale, et même dans la province. La Cour Royale était, suivant l'expression de M^{me} de Sévigné, devenue un vrai coupe-gorge (1). Le Parlement se décida à sévir; divers arrêts furent rendus

(1) Poloni, thèse, p. 117.

appliquant les pénalités édictées par l'ordonnance de 1629. Citons, notamment, les arrêts du Parlement de Paris en date des 8 juillet 1661, 16 septembre 1663, 29 mars 1664, 23 novembre 1680, 15 janvier 1691, 8 février 1708. (1) Enfin, le 1^{er} mars 1781 intervint une ordonnance qui forme la dernière disposition législative de l'ancien régime sur le jeu. Elle remet en vigueur tous les édits, ordonnances, arrêts et règlements contre les jeux de hasard ; elle interdit, outre les jeux de hasard, tous les jeux dont les chances sont inégales, ou qui présentent des avantages certains à l'une des parties au préjudice des autres. Les commissaires au Châtelet à Paris et les officiers de police dans les autres villes et bourgs du royaume, sont tenus de veiller exactement sur les maisons où il pourrait être tenu des assemblées de jeux prohibés ; ils en informeront les procureurs et les juges de police, lesquels seront tenus de procéder contre les contrevenants dans les formes prescrites par les ordonnances. Les peines prononcées sont les suivantes : ceux qui seront convaincus d'avoir joué aux jeux prohibés seront condamnés pour la première fois savoir, ceux qui tiendront lesdits jeux sous le titre de banquier ou quelque autre titre que ce soit, à 3.000 livres d'amende chacun et les joueurs à 1.000 livres chacun applicables 1/3 au Roi,

1. Rapportés par Poloni, thèse pp. 117 et 118.

1/3 aux pauvres des hôpitaux du lieu, et l'autre tiers au dénonciateur. Les contrevenants resteront en prison jusqu'au parfait paiement ; en cas de récidive, l'amende contre ceux qui ont tenu lesdits jeux et contre les joueurs est fixée au double. Aucune remise, ni modération n'en peut être accordée pour quelque cause, et sous quelque prétexte que ce soit. Ceux qui, après avoir été deux fois condamnés auxdites amendes, seraient de nouveau convaincus d'avoir tenu lesdites assemblées seront poursuivis suivant la rigueur des ordonnances et punis, selon les cas, de peines afflictives ou infamantes. Ceux qui pour faciliter la tenue des jeux auront prêté ou loué sciemment leur maison seront condamnés à 10.000 livres d'amende, au paiement de laquelle lesdites maisons seront spécialement affectées (1).

Cependant, sous la Révolution, l'amour du jeu revint tenace chez beaucoup de citoyens, et il prit un nouvel essor à la faveur des désordres de cette époque troublée. Dans une lettre très connue, dont plusieurs passages ont été rapportés par M. Frèrejouan du Saint (2), le maire de Paris, Bailly, rappelle les sections de la capitale à l'application rigoureuse des anciennes ordonnances sur le jeu. Il expose notamment que « les maisons où l'on joue et où la fortune

1. Isambert. *Recueil général*, t. xxvi, p. 425.

2. Ouvrage cité, p. 107.

des citoyens va s'engloutir se sont tellement multipliées et la licence marche tellement à découvert que dans certains quartiers, on rencontre à chaque pas des maisons de cette espèce et que même il y a des gens placés pour distribuer des cartes et pour inviter d'y entrer. Ces désordres, s'ils subsistaient plus longtemps, accuseraient l'administration. Si, jusqu'ici la force publique n'a pu se rendre maîtresse et réprimer cet abus, aujourd'hui qu'elle est dans sa plénitude, elle doit agir pour le maintien des lois et la conservation des mœurs... Je préviens donc ceux qui se livrent à cette malheureuse passion que les poursuites vont être conformes aux lois et renouvelées... Ils sauront que la municipalité, les sections, c'est-à-dire tous les bons citoyens auxquels la puissance publique est confiée se réunissent pour venir à leur secours, se liguent pour réprimer les désordres du jeu et s'arment pour les punir. »

Pendant la période révolutionnaire, d'autres dispositions sévères sont destinées à réprimer l'abus du jeu : le décret du 19-22 juillet 1791 relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle défend de tenir des maisons de jeu sous peine d'une amende de 1.000 à 3.000 livres et d'un emprisonnement qui pourra atteindre une année. En cas de récidive, l'amende est portée de 5.000 à 10.000 francs et l'emprisonnement peut s'élever jusqu'à deux ans. Les propriétaires et locataires des maisons où ont été

commises des infractions à la loi sur le jeu sont visés eux-mêmes et passibles d'une amende de 300 francs pour le premier délit et de 1.000 en cas de récidive. Pour le paiement de l'amende, tous les délinquants sont déclarés solidaires (1).

Lors de la préparation du Code civil, la question du jeu fut envisagée par le législateur ; la règle posée par le Code à cet égard (art. 1965), c'est que la loi n'accorde aucune action pour une dette de jeu. Toutefois, le principe général énoncé par la loi reçoit une atténuation en faveur des jeux qui sont propres à favoriser l'adresse ou les exercices du corps (art. 1966). Le motif principal pour lequel le législateur n'a pas reconnu comme obligatoire la dette de jeu, c'est que l'idée de gain ne doit pas être séparée de l'idée de travail ; le joueur n'est digne d'aucune protection, parce qu'il s'enrichit au détriment de ses semblables sans rien leur donner en échange (2). En outre, le législateur a été impressionné par les ruines que le jeu occasionne et les dissensions familiales qui en résultent : « Comment tolérer dans une société bien ordonnée, s'écrie le tribun Siméon, que les citoyens mettent leur fortune au hasard d'un coup de dé ; une épouse, des enfants voient s'évanouir en une heure toutes leurs ressources et leurs espé-

1. Dalloz. *Répertoire*. V^o Jeu. Paris, p. 176.

2. Fenet. *Travaux préparatoires du Code civil*, t. xiv. p. 539.

rances avec le patrimoine d'un mari ou d'un père dissipateur. » L'absence de sanction à la dette de jeu doit donc être attribuée à deux motifs surtout : d'abord, le défaut de compensation dans les prestations pécuniaires réciproques, et ensuite les désordres que la passion du jeu entraîne dans les familles.

Mais c'est surtout au point de vue pénal que la question doit être étudiée ; il suffit pour caractériser l'esprit de la législation nouvelle sur ce point, et pour montrer la différence qui sépare la conception romaine de la théorie française, de citer l'appréciation très justement exprimée par M. Pilette. « Le droit français n'a pas admis qu'il puisse y avoir lieu à *condictio indebiti* en matière de jeu, toutes les fois que les choses se sont passées loyalement entre les parties. D'après l'article 1967, le perdant ne peut jamais répéter ce qu'il a volontairement payé, à moins qu'il y ait de la part du gagnant supercherie ou escroquerie. — Chez les Romains, le jeu est illicite ; il n'existe pas comme contrat, il ne peut produire aucun effet civil ; chez nous, au contraire, l'article 1967 l'atteste, le contrat résultant du jeu est parfaitement reconnu par la loi, il est valable, il produit des effets civils déterminés. — C'est là une différence essentielle qu'il importe de ne pas mettre en oubli à cause des conséquences qu'elle entraîne. Notre législateur s'est placé au point de vue de l'homme du monde : il ne favorise pas le jeu, il en redoute

toujours les entraînements (art. 1965), mais il ne comprend pas qu'une personne honorable vienne reprendre l'argent qu'elle a perdu ; il y a effectivement quelque chose d'immoral dans le fait d'un homme qui, en étalant devant son adversaire des valeurs qu'il se réservait bien de redemander, aura tenté de s'enrichir sans s'exposer au fond à aucune mauvaise chance. Notre droit est certainement plus conforme que le droit romain aux idées de bonne compagnie. Cependant, la répétition accordée au perdant eût été peut-être le moyen le plus sûr de décourager le jeu en lui enlevant l'attrait du gain » (1).

Au point de vue pénal, le législateur a traité du jeu et du pari dans deux textes : les articles 410 et 475-5° du Code pénal. D'après le premier de ces textes, « ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard et qui auront admis le public, soit librement, soit sur la présentation des intéressés, ou affiliés ; les banquiers de cette maison, tous ceux qui auront établi ou tenu des loteries non autorisées par la loi, tous administrateurs, préposés, ou agents de ces établissements, seront punis d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus et d'une amende de 100 francs à 6.000 francs. Les coupables pourront être, de plus, à compter du jour où ils auront

(1) Pilette. « Lettre sur le jeu et le pari. » *Revue pratique*, t. xxvii, p. 211 ; voir aussi t. xiv, p. 465 et suiv. ; t. xv, pp. 215 et suiv. et 440 et suiv.

subi leur peine, interdits pendant cinq ans au moins et dix ans au plus des droits mentionnés dans l'article 42 du Code pénal. Dans tous les cas, seront confisqués tous les fonds ou effets qui seront trouvés exposés au jeu ou mis à la loterie : les meubles, instruments, ustensiles, appareils employés ou destinés au service des jeux ou des loteries, les meubles ou effets mobiliers dont les lieux seront garnis et décorés. »

D'autre part, d'après l'article 475, « seront punis d'amende de 6 francs jusqu'à 10 francs inclusivement ceux qui auront établi ou tenu dans les rues, chemins, places ou lieux publics des jeux de loteries ou d'autres jeux de hasard ».

Ces textes ont des précédents dans les législations antérieures.

§ 2. — *Historique du jeu au point de vue pénal et réglementaire*

Des dispositions répressives se rencontrent d'abord dans la législation romaine : toute personne qui tient une maison de jeu perd la qualité de citoyen romain et se voit refuser toute action qui pourrait lui permettre d'obtenir justice (1). Le joueur qui veut contraindre son adversaire à lui accorder une revanche est puni d'une peine corporelle ou d'une

(1) Ulpien. *De aleatoribus* Fr. 1, § 3).

forte amende (1). L'Eglise chrétienne renouvelle cette prohibition. Toutes les ordonnances de l'ancien régime qui interdisent le jeu édictent des peines sévères contre ceux qui ne respecteraient pas la loi. Indépendamment de ces pénalités, des mesures préventives sont prises par toutes les législations; elles émanent, à Rome, des édiles qui avaient la police des tavernes où les joueurs se donnaient rendez-vous; ils conservèrent leurs attributions jusqu'à la fin du Bas-Empire. Des pouvoirs de police analogues furent reconnus sous l'ancien régime, par les ordonnances, au prévôt de Paris, à ses lieutenants et aux commissaires. Ils étaient qualifiés pour procéder à l'exclusion de tous ceux qui tenaient académies, brellans et jeux de hasard. Une ordonnance du 4 décembre 1717 et un règlement de police du 17 novembre 1740 confirment les précédentes ordonnances. Ce dernier prescrit la fermeture des cafés et auberges possédant des billards, à 7 heures du soir en hiver et à 9 heures en été.

Indépendamment des mesures de police, des taxes spéciales ont été perçues sur les maisons de jeu tolérées et sur les principaux instruments servant aux jeux de hasard, tels que les dés et les cartes. C'est ainsi que, d'après un édit du 22 mai 1583, rendu par Henri III, « il sera levé sur toute manufacture et

1. Dig. *De aleatoribus*, Fr. I, § 3.

fabrique de cartes, tarots et dés, qui sera faite dans le royaume, savoir sur chaque paire de cartes un sol parisis ; sur chaque jeu de tarots deux sols parisis ; sur chaque balle de dés, un sol parisis... Pour que cette imposition puisse être exactement levée, nous enjoignons à tout façonnier et ouvrier des dites cartes d'apporter et de mettre par devers le receveur, commis ou fermier pour la perception du dit droit ou imposition tous les moules sur lesquels ils ont coutume d'imprimer et de graver leurs marques et armoiries sur les couvertures des cartes et tarots, pour être rompus et lacérés, après quoi il en sera fait d'autres sur nos armoiries et autres marques que le receveur jugera le plus à propos » (1).

Depuis cet édit de 1583 le droit sur les cartes à jouer a été constamment maintenu. Il a d'ailleurs varié tant dans sa quotité que dans le mode de recouvrement. Tantôt l'impôt a frappé le papier même servant à fabriquer les cartes, tantôt il a consisté en un droit perçu sur chaque jeu après la fabrication ; un contrôle était exercé à cet effet par la régie générale des aides qui avait dans ses attributions la perception de cette taxe. D'autres fois, il a été affermé à un régisseur qui était seul dépositaire du papier destiné à la fabrication ; d'autres fois, enfin, la taxe

(1) Frèrejouan du Saint, ouvrage cité, p. 177.

a été perçue directement au profit du Trésor (1). Les règles fiscales concernant la perception de cet impôt, éparses dans de multiples ordonnances, ont été réunies dans un règlement du 9 novembre 1751, aux termes duquel des pénalités rigoureuses (amendes de 500 à 3.000 livres) ont été édictées contre les fraudeurs indépendamment des peines portées contre les contrefacteurs des marques officielles. Pendant la période intermédiaire, le décret du 2 mars 1791 est venu exonérer les cartes de tout droit de fabrication, mais la taxe a été bientôt rétablie par la loi du 9 vendémiaire an VII et elle a toujours été maintenue depuis cette époque. Elle consiste en un droit de timbre qui est perçu lors de la fabrication et qui varie suivant qu'il s'agit de cartes à portraits français ou de cartes à portraits étrangers. Les premières sont imposées au droit de 0,625 par jeu (2). Quant aux cartes à portraits étrangers qui sont destinées à l'exportation, elles sont imposées au droit de 0,875. Les cartes françaises sont fabriquées sur du papier filigrane fourni par la régie (3). Les cartes à portraits étrangers sont fabriquées sur papier libre, mais les moules employés doivent être déposés dans les bureaux de la régie qui surveille les tirages.

(1) Frèrejouan du Saint, p. 179.

(2) Lois des 21 juin 1873, art. 19, et du 30 décembre 1873, art. 2.

(3) Décrets du 1^{er} germinal an XII, art. 12, du 16 juin 1808, art. 2 et du 9 février 1810, art. 1.

L'importation de cartes fabriquées à l'étranger est prohibée. La fabrication des cartes est constamment placée sous le contrôle de la régie.

En outre, la loi du 16 septembre 1871, article 9, a soumis les cercles, les sociétés ou réunions où se paient des cotisations à une taxe spéciale, qui varie suivant l'importance des cotisations et dont le taux est aujourd'hui fixé par l'article 33 de la loi du 8 août 1890. Le législateur a essayé par cet impôt d'enrayer l'augmentation des maisons de jeu.

A l'époque contemporaine, il est certain que le Code pénal n'incrimine que les jeux de hasard ; mais, immédiatement, une double question se pose :

1°. — Quels sont les jeux dont la pratique constitue par elle-même un délit ;

2°. — Dans l'exercice des jeux qui ne constituent pas par eux-mêmes des délits, quelles sont les infractions résultant de l'adoption de certains procédés condamnables par les joueurs ?

1°. — *Quels sont les jeux qui par eux-mêmes constituent un délit ?* — *A priori*, l'on peut concevoir trois espèces de jeux : d'abord, ceux dont le résultat dépend du hasard seul ; ensuite, ceux dans lesquels le hasard est balancé par l'intelligence et l'adresse des joueurs, enfin ceux dans lesquels l'intelligence et l'adresse l'emportent nettement sur le hasard.

Le Code pénal dans les articles 410 et 475, n° 5, punit ceux qui tiennent une maison de jeux de hasard

et qui y admettent le public et aussi ceux qui établissent dans les rues ou dans les lieux publics des jeux de hasard ; il résulte de là que certainement les jeux auxquels se mêlent des combinaisons d'adresse comme ceux qui servent à développer les forces physiques ne tombent pas sous la répression de la loi ; mais la question est de savoir s'il faut appliquer la même pénalité à la fois aux jeux qui reposent sur le hasard seul, ou seulement à ceux dans lesquels le hasard se borne à tenir une place plus ou moins large. En l'absence d'une définition légale, deux opinions sont aux prises : l'une déclare que la notion de jeu de hasard doit être restreinte à ceux où le hasard seul préside (1). Ce système a pour lui l'avantage de la simplicité ; il ne laisse aucune place à l'appréciation arbitraire des tribunaux ; il a été pendant longtemps accepté par la Cour de cassation, qui considérait comme seuls défendus les jeux où le hasard seul préside (2). Mais une seconde opinion est plus volontiers suivie aujourd'hui par la jurisprudence (3), et elle décide qu'il y a jeu de hasard tou-

(1) Chauveau et Faustin-Hélie, t. v, n° 2322 ; *Théorie du Code Pénal*. — Garraud. *Traité de Droit pénal*, t. v, p. 386 et s.

(2) Cassation, 31 juillet 1863. S. 63. I. 551. — 9 novembre 1861. S. 62. I. 526.

(3) Cassation, 5 janvier 1877. S. 77. I. 487 ; D. 78. I. 171. — 6 mars 1885. *Bulletin criminel*, n° 132. — 7 juin 1889. D. 90. I. 41. — 24 juillet 1891. D. 92. I. 38.

tes les fois que le hasard prédomine sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence. Cette conception élargie a pour résultat d'étendre le plus possible la répression du jeu ; par suite, si elle n'est pas absolument conforme au texte de la loi, elle ne doit pas moins être approuvée, car elle donne satisfaction à la réprobation que le jeu engendre.

Le but du législateur a été avant tout de détruire les conséquences funestes qui découlent du jeu ; or, plus le sort d'une partie engagée est subordonné au hasard, et moins le joueur résiste aux entraînements de la passion ; il compte toujours sur un retour favorable du sort qui lui permettra de compenser ses pertes ou même de réaliser un gain. Il suffit que le hasard participe aux combinaisons du jeu pour que le joueur conserve cette espérance. Mais quand il s'agit d'un jeu où l'adresse, l'intelligence ou la force physique entrent seuls en compte, le perdant ne s'acharne pas à provoquer un résultat heureux dont l'obtention est impossible. Il est donc vraisemblable qu'il n'exposera pas indéfiniment sa fortune. Le hasard représentant, au contraire, un inconnu contre lequel on s'affole et on lutte sans trêve, le jeu de hasard apparaît en définitive comme infiniment plus nuisible que tout autre. C'est pour cette raison que le législateur l'a proscrit et les motifs qui ont inspiré sa décision sont de nature à légitimer une interprétation extensive de la loi.

Au surplus, si les jeux basés sur le seul hasard devaient seuls être poursuivis, la loi pénale ne s'appliquerait presque jamais ; car il n'y a pas de partie dans laquelle l'intelligence et l'esprit d'observation du joueur ne puissent tenir un rôle plus ou moins considérable. M. Villey a fort clairement montré que le raisonnement tient sa place même dans le baccara que l'opinion générale regarde cependant comme le type des jeux de hasard : « Il y a d'abord, remarque l'éminent jurisconsulte, un certain calcul de probabilité, très difficile et fort problématique, suivant la nature des cartes déjà sorties, et il y a ensuite un calcul de probabilités beaucoup plus positif et très nécessaire pour savoir à quel point il est convenable de s'en tenir à son jeu, à quel point d'aller aux cartes. Qu'un joueur s'imagine d'aller aux cartes avec le point 6 par exemple, il perdra neuf fois sur dix parce que, les 10 ne comptant pas, il aura presque toujours un point inférieur ; il y a enfin, surtout pour le banquier du moins, une opération intellectuelle. Le banquier n'arrive à son jeu qu'après avoir interrogé les pontes des deux tableaux et leur avoir donné des cartes s'il y a lieu. Or, les cartes distribuées (elles sont toujours abattues sur la table) ont dû avoir une grande influence sur sa décision. Quelques exemples vont le démontrer. S'il a donné un 10, il sait que le jeu de son adversaire n'est pas modifié, les 10 ne comptant pas, mais que son

adversaire a mauvais jeu en main attendu que, les 10 ne comptant pas, il faudrait qu'il n'eût aucun point en main pour que le 9 fût bon et qu'il n'eût qu'un seul point pour que le 8 fût bon. Au contraire, s'il a donné un 4 ou un 5 il y a de grandes chances pour que le jeu de l'adversaire soit très beau. S'il a donné un 1, ce jeu ne doit pas dépasser 5 et 6 tout au plus ; souvent il sera très inférieur. Si le banquier a donné une bonne carte à un tableau, une mauvaise à l'autre, voici un autre élément de calcul. Quel côté intéresse le plus, et jusqu'à quel point cet intérêt est-il modifié par les chances qu'il a de l'autre côté (1) ?

Ainsi même, dans le baccara, le rôle de l'intelligence conserve une part sur l'issue de la partie. Cependant, la jurisprudence n'a jamais hésité à le classer dans la catégorie des jeux de hasard interdits en public (2) et elle a attribué la même qualification aux jeux suivants : le cocange (3), la bouillotte (4), les 12 points (5), le jeu de roulure (6), le chemin de

(1) Note sous Cassation. S. 81. 4. 25.

(2) Cassation, 24 novembre 1855. D. 56. 1. 95.

(3) Cassation, 14 février 1823. D. *Rép.* V^o Jeux, n^o 47.

(4) Rennes, 30 mai 1839. — Paris, 6 novembre 1839 et 10 mai 1844. S. 45. 2. 546.

(5) Paris, 10 mai 1844 précité.

(6) Nîmes, 20 novembre 1861. *Annales des Justices de Paix*, 1862, p. 55.

fer (1). Rentrent encore dans les jeux de hasard le jeu des petits chevaux, la roulette, le pocker, etc., la plupart des jeux de dés et de loto (2). (La question des loteries sera ultérieurement examinée.)

Mais la jurisprudence a refusé de considérer comme des jeux de hasard, parce que les combinaisons intellectuelles ou l'adresse physique l'emportent complètement sur la chance, les jeux suivants : l'écarté (3), le bezigue (4), le piquet (5), les quilles (6), le billard, notamment le jeu de la poule (7). — Le whist, les échecs, le jeu de paume et les trics-tracs, tous jeux exigeant chez les joueurs une habileté professionnelle qui constitue l'élément principal du succès, ne sont pas rangés non plus dans la catégorie des jeux de hasard (8).

La question de savoir si un jeu doit être considéré ou non comme un jeu de hasard incombe assurément au juge du fond, mais elle tombe toujours sous le contrôle de la Cour de cassation, qui est fondée à

(1) Aix, 1^{er} mai 1861. D. 61. 5. 275.

(2) Circulaire du ministre de l'Intérieur, 30 avril 1887.

(3) Cassation, 31 juillet 1863. S. 63. 1. 551.

(4) Cassation, 2 avril 1883. *Bulletin criminel*, n° 122.

(5) Cassation, 8 janvier 1857. D. 57. 1. 78.

(6) Cassation, 26 mai 1855. S. 55. 1. 640.

(7) Cassation, 9 novembre 1861. S. 62. 1. 326. — Aix, 25 mai 1892. S. 93. 2. 10. — Cassation, 23 juillet 1898. D. 1900. 1. 305.

(8) Frèrejouan du Saint, n° 108.

contrôler l'appréciation des premiers et surtout à examiner si, étant donnés les faits, les juges du fond en ont exactement déduit le caractère véritable du jeu. En définitive c'est la Cour de cassation qui statue souverainement sur la question de savoir si le jeu a ou non le caractère que lui prête la poursuite ; les tribunaux et les Cours d'appel doivent donc indiquer avec précision les éléments constitutifs du jeu pour rendre possible le contrôle ultérieur de la Cour suprême. Cela dit, il ne suffit pas pour que le jeu puisse être incriminé que le hasard seul règle le résultat de la partie engagée ; il faut en second lieu que le jeu ait été organisé sur la voie publique ou qu'il ait été pratiqué dans une maison de jeu.

A. — D'abord, sont punissables, en vertu de l'article 475-5°, ceux qui auront établi ou tenu dans les rues, chemins, places ou lieux publics des jeux de loteries ou d'autres jeux de hasard. Il s'agit ici d'une simple contravention. Le fait de tenir une maison de jeu constitue, au contraire, un délit ; la raison de cette différence se conçoit aisément. Le jeu pratiqué sur la voie publique ne saurait présenter qu'un caractère éphémère et passager et ceux qui s'y adonnent ne peuvent se flatter d'échapper indéfiniment aux investigations de la police. Au contraire, le jeu organisé dans un établissement offre singulièrement plus de dangers à cause de son double caractère de clandestinité et de permanence.

Les éléments constitutifs de la contravention sont au nombre de trois ; il faut : 1° avoir établi ou tenu un jeu ; donc ceux qui se bornent à prendre part à une partie sans avoir établi ou tenu le jeu ne sont passibles d'aucune peine (1). Etablir ou tenir un jeu, c'est fournir aux joueurs les instruments et l'installation nécessaire pour engager une partie, cartes, tapis, tables, tentes, etc. Il n'est pas nécessaire que l'organisateur du jeu reçoive une rémunération des partenaires ; le cabaretier qui se borne à laisser jouer dans son établissement est certainement punissable (2).

Il faut en second lieu que les jeux organisés soient des jeux de hasard ou des loteries. Nous avons examiné le premier point et reviendrons sur le second. Enfin, 3° il faut que le jeu ait été établi et tenu dans les rues, chemins, places ou autres lieux publics. — Ces expressions désignent tous les endroits ouverts au public et dans lesquels il a libre accès pour circuler ; ainsi, la Cour de cassation assimile à un lieu public un terrain confinant à la voie publique qui n'en est séparé par aucune barrière et qui est ouvert à toute heure à la circulation, sans autorisation ni condition d'aucune sorte (3). La jurisprudence interprète très

(1) Cass., 17 novembre 1849. *Bulletin criminel*, n° 313. —
Blanche. *Études pratiques sur le Code pénal*, t. VII, n° 338.

(2) Cass., 13 mars 1882. D. 83. I. 48.

(3) Cass., 30 juin 1882. D. 83. I. 328.

largement cette condition de publicité et elle assimile aux rues, chemins, etc., les auberges, cafés, hôtels, les casernes, les cabinets de lecture, les voitures publiques, les wagons de chemins de fer, les gares, les casinos, la pelouse d'un hippodrome où le public est admis librement ou moyennant une rétribution (1).

Si tous ces caractères sont réunis, le jeu constitue une contravention qui est de la compétence du tribunal de simple police et qui est punie d'une amende de 6 à 10 francs, indépendamment de la confiscation des instruments et des enjeux (art. 477). En cas de récidive, les délinquants sont punis d'une amende de 16 à 200 francs et d'un emprisonnement de six jours à un mois. De plus, ils sont traduits devant le tribunal de police correctionnelle.

En outre, la loi du 27 mai 1885 sur la relégation érige l'infraction en délit toutes les fois qu'elle émane d'individus qui pratiquent habituellement le jeu de hasard sur la voie publique et en tirent leur subsistance habituelle; en effet, d'après l'article 4 *in fine* de cette loi, « sont considérés comme gens sans aveu et seront punis des peines édictées contre le vagabondage tous individus qui, soit qu'ils aient ou non un domicile certain, ne tirent habituellement

(1) Frèrejouan du Saint, n° 110. — Poloni, p. 192. — Desmarais, p. 58.

leur subsistance que du fait de pratiquer ou de faciliter sur la voie publique l'exercice de jeux illicites ».

Les éléments constitutifs de ce délit sont au nombre de quatre : en premier lieu, il est nécessaire d'avoir pratiqué ou facilité le jeu sur la voie publique ; une différence s'aperçoit dès lors avec la contravention : sont punissables, aux termes de la loi de 1885, aussi bien ceux qui pratiquent le jeu que ceux qui en facilitent l'exercice. Il faut : 2° avoir pratiqué ou facilité des jeux illicites, ce qui comprend non seulement les jeux délictueux, tels que : les jeux de bonneteau et les jeux de hasard, mais encore les jeux défendus par les règlements administratifs (1) ; 3° cette infraction est, en outre, un délit d'habitude ; l'acte de tirer sa subsistance du jeu suppose une répétition ; enfin, l'acte n'est répréhensible que s'il a été pratiqué et facilité sur la voie publique, tandis que la contravention est caractérisée non seulement lorsqu'elle a été commise sur la voie publique, mais encore lorsqu'elle se produit dans un lieu public.

Mais il ne semble pas nécessaire d'exiger que la tenue d'un jeu sur la voie publique constitue le moyen unique pour l'inculpé de gagner sa subsistance. L'expression *habituellement* dont se sert la

(1) Orléans, 12 décembre 1885. S. 86. 2. 236 et travaux préparatoires de la loi de 1885. D. 85. 4. 52.

loi n'est pas exclusive de l'exercice d'une autre profession (1).

Lorsque tous les éléments du délit sont réunis, la peine applicable consiste : 1° dans un emprisonnement de un à six mois (art. 271 du C. pén.) ; 2° dans l'interdiction de séjour qui remplace aujourd'hui la surveillance de la haute police ; enfin, 3° dans l'expulsion du territoire français (art. 272.). Ces pénalités doivent être augmentées de la confiscation des enjeux et des instruments du jeu que prononce l'article 477 pour tous les jeux établis dans les rues, chemins et voies publics.

B. — Ce n'est pas seulement la tenue d'un jeu sur la voie publique qui est réprimée par le Code pénal ; l'article 410 de ce Code prévoit un autre délit qui résulte du fait d'avoir organisé une maison de jeu. La réglementation des maisons de jeu par le législateur a longtemps été incertaine ; sous la Révolution, la loi des 19-22 juillet 1791 atteignait les propriétaires des maisons où des jeux étaient ouverts et les individus qui dirigeaient ces jeux ; mais les joueurs échappaient à toute pénalité. Au début du xix^e siècle le décret du 24 juin 1806 autorisa le gouvernement à élaborer des règlements particuliers sur les jeux, pour la ville de Paris et pour les localités possédant des sources d'eaux minérales. L'ordonnance du 5 août 1818 con-

1. *Sic* : Garraud, t. v, n° 385. — *Contra* : Frèrejouan du Saint, n° 120.

céda à la Ville de Paris le privilège d'établir des maisons de jeu et d'en percevoir les produits. Cette ordonnance fut confirmée par la loi du 19 juillet 1820, article 8. La Ville de Paris n'en profitait qu'à charge pour elle de fournir une redevance annuelle à l'Etat évaluée à 5 millions. Cette concession, consentie d'abord pour une période de six années, fut renouvelée plusieurs fois. La Ville elle-même cédait par adjudication publique le bénéfice du privilège dont elle jouissait et, d'après M. Poloni, les clauses de la dernière adjudication portaient que l'adjudicataire devrait payer d'avance à la Ville 5.500.000 francs, quels que fussent les événements. Au cas où la recette aurait dépassé ce chiffre, les trois quarts de l'excédent devraient être réservés au budget municipal (1). En outre, d'après l'article 16 du Cahier des Charges, l'entrée des maisons de jeu, sauf celle de Frascati, était interdite aux femmes, et dans toutes, sans exception, aux jeunes gens mineurs, aux étudiants des universités, aux comptables des deniers publics, aux caissiers, aux domestiques et à tous individus signalés comme suspects par la police parisienne. Les familles avaient, d'autre part, la faculté de s'adresser au Préfet de police pour lui indiquer le signalement de ceux de leurs membres qui s'adonnaient trop facilement au jeu et ceux-ci se voyaient refuser l'accès de

(1) Poloni, thèse, p. 198.

ces établissements. Les mêmes mesures préventives ne sont pas aujourd'hui aussi développées dans les maisons où le jeu est autorisé. Enfin, la loi de finances du 18 juillet 1836 décida que les maisons de jeu seraient fermées à dater du 1^{er} janvier 1838.

Aujourd'hui, la législation qui régit la matière est contenue dans l'article 410 : il est conçu en termes sévères ; il punit tous ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard et qui y auront admis le public, soit librement, soit sur la présentation des intéressés ou affiliés, les banquiers de cette maison, les administrateurs, les préposés ou agents de toutes sortes. Le délit de l'article 410 n'est constitué que si trois éléments sont réunis : 1^o il faut avoir tenu une maison de jeux de hasard ; en second lieu la loi exige que l'établissement ait la destination spéciale de servir à l'exploitation des jeux de hasard ; 3^o la maison doit être accessible au public.

Une maison de jeu est évidemment un établissement fixe (1) ; cependant la Cour de cassation a compris sous cette dénomination une voiture qui avait été installée sur un champ de courses et dans laquelle se trouvait un personnel d'employés qui inscrivaient les paris sur un carnet et délivraient les billets pour les constater (2).

De plus, l'établissement doit être destiné à l'ex-

(1) Garraud, t. V, n^o 377.

(2) Cassation, 5 janvier 1877. S. 77.1.481 ; D. 78.1.191.

tiné à l'exploitation des jeux de hasard d'une manière clandestine et permanente. La loi a voulu réprimer l'organisation habituelle ayant le jeu comme but principal. Elle ne vise point l'établissement qui serait affecté à une autre destination et dans lequel le jeu de hasard ne serait pratiqué que d'une manière accidentelle et à titre de divertissement. Toutefois, si une fausse qualification était donnée à la réunion en vue d'éluder la loi, l'article 410 ne cesserait pas de s'appliquer. C'est ainsi que la Cour de Rennes a condamné une personne comme ayant enfreint l'article 410, bien qu'elle eût annoncé la danse comme le but de la réunion et que le public ne fût reçu que sur invitations, car, en réalité, le public n'avait été admis que pour jouer et moyennant une rétribution sur les enjeux (1).

Il n'est pas nécessaire, d'ailleurs, pour qu'on soit en présence d'une maison de jeu, que l'établissement soit pourvu d'administrateurs, de préposés ou d'agents. Suivant la juste remarque de MM. Chauveau et Faustin-Hélie (2), si la loi a dû prévoir que la maison de jeu serait desservie par des banquiers, des administrateurs, elle n'a point attaché à ces circonstances accessoires l'existence de la contravention (3).

(1) Rennes, 30 mai 1839. Dalloz. *Rép.* v. Jeux et paris, n° 69.

(2) Chauveau et Faustin Hélie, t. v, n° 2318.

(3) *Sic* : Cassation, 3 mai 1844. S. 44. I. 782.

Enfin, la maison où l'on joue doit être accessible et ouverte au public. Tel serait le cas des salles de jeu annexées aux casinos des villes d'eau ou des stations balnéaires (1). L'admission du public résulte de circonstances qui sont laissées à l'appréciation des juges du fond. Il a été décidé notamment que l'admission du public ressort suffisamment du fait que les joueurs sont réunis à la suite d'un repas où ils étaient reçus sur l'invitation du directeur avec lequel ils n'avaient entretenu précédemment aucune relation d'amitié ou d'affaires (2).

Une des questions les plus discutées qui aient été agitées sur l'article 410 est celle de savoir si ce texte s'applique aux établissements publics destinés à un autre usage que le jeu et dans lesquels le public est admis habituellement à jouer, comme certains cafés ou établissements similaires. La difficulté présente un réel intérêt. En effet, l'acte d'un patron de café, de brasserie, etc., qui aurait admis ses clients à jouer dans son établissement, semble être prévu par deux dispositions pénales : d'abord, celle de l'article 475-5° qui punit comme contravention le fait de tenir des jeux de hasard dans un lieu public ; ensuite, celle de l'article 410 qui

1. Douai, 28 février 1899. Pand., 1900. 2. 285.

2. Narbonne, 8 avril 1889. *Gazette du Palais*. Table des cinq années 1887-1892.

interdit d'organiser des maisons destinées à l'exploitation des jeux de hasard et qui érige toute infraction en délit. La jurisprudence paraît fixée dans le sens de la distinction suivante, qui délimite la portée d'application des deux textes précités : Si le fait incriminé présente un certain caractère d'habitude ou de permanence, il tombe sous l'empire de l'article 410, même s'il se passe dans le café ou dans un établissement similaire. Mais les jeux de hasard qui sont tenus seulement d'une manière passagère et accidentelle, même dans un café, demeurent réprimés par l'article 475-5° ; car une organisation accidentelle ne peut correspondre à la tenue d'une maison de jeu. « Il est difficile de prétendre qu'un cafetier, un aubergiste, qui laisse accidentellement des consommateurs se livrer chez lui à un jeu de hasard, soit punissable au même titre et sous la même qualification que celui qui fait son métier de tenir un établissement de jeu clandestin, ou même que le propriétaire d'un établissement public dans lequel se réunissent habituellement des joueurs (1). »

On ne saurait exprimer plus clairement que l'article 410 exige comme élément du délit une certaine clandestinité ou permanence dans la tenue de l'établissement. C'est ainsi que la jurisprudence a déclaré coupable du délit de tenue de maison de jeu de

1. Garraud, t. V, n° 378.

hasard, puni par l'article 410, le propriétaire d'un établissement ouvert au public, qui recevait par fil spécial après chaque course le résultat des paris engagés sur les courses de la journée, les faisait afficher immédiatement dans son établissement et permettait ainsi d'une manière permanente aux consommateurs qui fréquentaient sa maison de régler les paris engagés entre eux (1).

En définitive, l'article 410 se trouve applicable d'abord aux organisateurs de jeux de hasard installés même accidentellement dans des lieux non publics, mais où le public est admis, soit librement, soit sur la présentation d'intéressés ou d'affiliés, et aussi aux organisateurs de jeux de hasard qui pratiquent leur industrie, mais d'une manière permanente dans les cafés, cabarets ou autres lieux publics.

Quant aux personnes visées par l'article 410, ce sont seulement ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard : les banquiers, les administrateurs, préposés ou agents de cette maison ; mais les simples joueurs échappent à la pénalité. Au sujet des personnes punissables, l'article 475 présente une nouvelle différence avec l'article 410. Le premier texte punit de la même manière le fait d'avoir établi et le fait d'avoir tenu des jeux de hasard ; l'arti-

1. Paris, 6 février 1899. *La France judiciaire*, n° du 1^{er} avril 1899.

de 410 exige à la fois la création et l'exploitation d'une maison de jeu. Il faut considérer comme auteurs du délit : d'abord les directeurs de ces établissements, puis ceux qui remplissent les fonctions de banquiers de ces établissements (1), enfin, les administrateurs, agents ou préposés, soit des maisons de jeu, soit des loteries (2). Cet arrêt décide que la dénomination d'agents s'applique même aux garçons de salle, car, par leur service, ils rendent possible le fonctionnement régulier de la maison.

Quant au propriétaire de l'immeuble où l'établissement est exploité, il est certain que, s'il n'a pas connu la destination pour laquelle la location avait été consentie, il doit échapper à toute répression, car l'intention criminelle lui manque ; il ignorait qu'en se prêtant à la location il contrevenait aux dispositions de l'article 410. La solution est différente, s'il était au courant de la destination que devait avoir son immeuble ; il s'est alors volontairement associé à une infraction à la loi pénale. Il est juste que les conséquences de son acte retombent sur lui. Il a joué le rôle d'un complice. « Le fait de tenue d'une maison de jeu de hasard, écrit M. Garraud, étant puni de peine correctionnelle, constitue un délit et doit en suivre les règles, par conséquent, même les règles généra-

1. Cassation, 2 juin 1858. *Bulletin criminel*, n° 154.

2. Cassation, 25 mai 1838. S. 38.1.552.

les relatives à la complicité des articles 59 et 60 du Code pénal ; or, celui qui loue sa maison sachant à quoi elle servira fournit le moyen nécessaire pour la tenue d'une maison de jeu et se trouve ainsi dans les termes de l'article 60 alinéa 2 qui parle du fait d'avoir fourni des instruments ou tout autre moyen qui aura servi à l'action sachant qu'ils devaient y servir (1). En d'autres termes, le propriétaire qui a connu la destination de son immeuble doit être assimilé à un complice et subir le même traitement.

Quant aux pénalités, elles sont au nombre de deux. Toutes les personnes précitées peuvent être punies 1° d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus ; 2° d'une amende de 100 à 6.000 fr. (art. 410). En outre, les condamnés encourent deux pénalités accessoires : l'interdiction de certains droits, civils, civiques et de famille (art. 42) et la confiscation. La confiscation porte sur tous les « fonds ou effets qui seront trouvés exposés au jeu, ou mis à la loterie, les meubles, instruments, ustensils, appareils employés ou destinés au service des jeux ou des loteries, les meubles ou les effets mobiliers dont les lieux seront garnis ou décorés. » La Cour de cassation excepte de la confiscation les sommes dont les joueurs sont personnellement porteurs, car le joueur peut soutenir qu'il ne les a pas exposées au jeu,

1. Garraud, t. V, n° 380.

mais elle admet que toutes les sommes d'argent trouvées sur les tables de jeu ou même sur les personnes qui sont propriétaires ou agents d'une maison de jeu sont saisissables (1).

Cette interprétation se fonde sur le motif que le personnel de l'établissement a dû recéler précipitamment les fonds exposés au jeu au moment où le flagrant délit a été constaté. La Cour de cassation a rendu cette décision dans un procès qui portait sur les faits suivants : l'autorité, avertie qu'une maison de jeu clandestine fonctionnait à Paris dans la rue Chabanaïs, opéra une perquisition. Mais au moment où elle envahissait le local dans lequel les joueurs étaient réunis pour opérer la saisie des fonds exposés au jeu, les tables furent précipitamment dégarnies et les agents de l'autorité saisirent l'argent dans les vêtements mêmes des préposés de la maison. La question s'éleva alors de savoir si ce mode de procédé pouvait être considéré comme régulier. Ce fut l'avis de la Cour de Paris et aussi de la Cour Suprême, dont l'arrêt est très fortement motivé : « Attendu que la confiscation des fonds trouvés exposés au jeu ne doit pas être restreinte aux sommes d'argent trouvées et saisies sur les tables de jeu ; qu'une telle interprétation rendrait presque toujours impossible l'application de cette peine ; que si

1. Cassation, 25 mai 1838. S. 38. 1552.

le joueur trouvé dans une maison de jeu peut soutenir qu'il n'y a d'exposé de sa part que l'enjeu actuel, parce que rien ne prouve qu'il veuille courir de nouvelles chances, il n'en est pas de même de ceux qui tiennent cette maison, dont la spéculation illicite consiste précisément à fournir les diverses sommes que les joueurs voudront exposer successivement au hasard de la partie, que dans l'état des faits analysés par la Cour, la confiscation qu'elle a prononcée n'est qu'une juste application de la loi (1). »

Sont encore confisqués les meubles et les effets dont les lieux seront garnis et décorés, même s'ils n'appartiennent pas au propriétaire de la maison de jeu. La Commission du Corps législatif avait d'abord pensé qu'il fallait limiter la confiscation aux fonds et effets exposés au jeu ; en effet, la saisie des meubles et effets mobiliers pouvait être, dans la pensée de la Commission, de nature à causer de graves mécomptes aux tiers ; un marchand, un tapissier, un loueur de meubles peut les avoir vendus ou loués à un individu sans se douter de la destination de l'appartement ; puis, en raison de l'insolvabilité et de la faute de ceux qui gagnent à jouer, ils seraient ultérieurement victimes d'un fait qu'ils n'ont point connu. Il en serait de même du propriétaire de la maison qui serait privé des glaces et autres objets

1. *Contra* Garraud, t. V. n° 382.

servant à la décoration de l'appartement. Malgré ces objections de la Commission du Corps législatif, le texte de l'article 410 fut maintenu intégralement.

Toutefois, la confiscation ne devrait pas comprendre les glaces, tableaux ou autres ornements qui auraient été immobilisés par le fait du propriétaire ; car, étant attachés au fonds à perpétuelle demeure, ils seraient considérés comme immeubles par destination (art. 524 et 525 du C. civ.). En dehors de cette hypothèse, la confiscation est des plus générales, et les effets mobiliers visés par l'article 410 peuvent être saisis alors même qu'ils ne seraient pas la propriété de celui qui tient la maison de jeu (1). Aucune réclamation émanée du propriétaire ou du vendeur des objets dont il s'agit ne sera de nature à entraver la confiscation alors même que ces personnes n'auraient nullement joué un rôle de complices. Les règles du droit civil sont inapplicables ici ; l'équité n'est d'abord nullement atteinte, car, même dans l'ignorance de la destination à laquelle devaient servir les objets loués, vendus ou prêtés, ils sont tout au moins coupables d'une négligence qui a permis aux organisateurs de la maison de jeu d'exercer leur industrie illicite. Ils seront donc réduits à une action en dommages-intérêts contre les délinquants (2).

1. Blanche, t. VI, n° 297.

2. Garraud, t. V, n° 382. — Cf. Cassation, 1^{er} décembre 1899. D. 1900. I. 296.

Enfin des incapacités spéciales viennent atteindre les coupables. Aux termes de l'article 15 § 11 du décret organique du 2 février 1852, ils sont frappés d'une incapacité électorale. D'après l'article 619 du Code de commerce, ils ne sont pas admis à participer aux élections pour les chambres de commerce. Si l'emprisonnement a une durée de plus d'un mois, ils sont privés du droit d'exploiter des débits de boissons à consommer sur place (1).

En vue d'éviter la violation de la loi, l'article 7 dispose que « le débitant interdit ne pourra être employé à quelque titre que ce soit dans l'établissement qu'il exploitait comme attaché au service de celui auquel il aurait vendu ou loué, ou par qui il ferait gérer ledit établissement, ni dans l'établissement qui serait exploité par son conjoint, même séparé de biens ». En cas d'infraction, l'article 8 prononce une amende de 16 à 200 francs, amende susceptible d'être portée au double s'il y a récidive, outre un emprisonnement de six jours à un mois.

Toutes ces incapacités sont encourues de plein droit. De plus l'article 410 confère au tribunal correctionnel la faculté d'infliger au coupable l'interdiction pendant cinq ans au moins et dix ans au plus des droits mentionnés dans l'article 42 du Code pénal (Electorat et éligibilité ; droit d'exercer des fonctions

1. Loi du 17 juillet 1880, art. 6.

publiques, de faire partie d'un conseil de famille ; d'être tuteur, curateur, expert ou témoin dans les actes ou en justice).

2° *Infractions résultant dans l'exercice des jeux autorisés de procédés illicites adoptés par les joueurs.*

— Le domaine de la loi pénale s'applique en matière de jeu pour réprimer non seulement les combinaisons interdites par la loi ; mais même pour punir les fraudes pratiquées dans les jeux autorisés. Tous les procédés qui viennent modifier l'égalité des chances de manière à assurer à l'un des joueurs le gain de la partie constitue une infraction spéciale, le délit de tricherie au jeu.

Mais avant d'examiner le caractère juridique de cette infraction, il convient d'abord de se demander si la loi pénale ne réprime pas le fait de retirer après la perte de la partie l'enjeu qui avait été déposé sur la table au moment où celle-ci avait été engagée. Il est d'abord certain qu'au point de vue civil le dépôt des enjeux sur la table s'analyse en un paiement anticipé fait sous condition et dont la propriété est attribuée définitivement au gagnant à la fin de la partie. En droit civil, le gagnant possède donc pour réclamer l'enjeu malhonnêtement retiré une action en restitution contre le perdant ou contre le tiers dépositaire qui refuserait de le lui remettre (1).

1. Aubry et Rau. *Cours de Droit civil*, 4^e édition, t. IV, p. 578, § 386 texte et note 20.

Etant donnée cette interprétation, étant donné que la personne qui a déposé l'enjeu s'en est dessaisie pour le cas où elle viendrait à perdre le coup, il faut en conclure que le gagnant a acquis la propriété définitive de l'enjeu. Donc, toute manœuvre par laquelle cette propriété lui est ravie constitue un vol ; il y a eu véritablement soustraction frauduleuse au préjudice du gagnant. C'est ce qui a été jugé par la Cour de Pau le 8 juin 1882 (1). Toutefois, la Cour Suprême décide qu'en pareil cas on se trouve en présence de manœuvres formant un tout indivisible et présentant plutôt le caractère d'une escroquerie, attendu que le fait de retirer l'enjeu après la perte a pour conséquence de créer au profit du gagnant un titre apparent de créance et par conséquent de le persuader de l'existence d'un crédit chimérique. Nous pensons plutôt avec M. Villey (2) et avec M. Frèrejouan du Saint (3) que, la propriété de l'enjeu étant acquise au gagnant, le fait de lui ravir cette propriété équivaut à la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui, autrement dit, à un vol (4).

D'autres moyens sont fréquemment employés pour rompre l'égalité des chances qui forment la caractéristique d'une partie de jeu loyalement enga-

1. Sirey, sous Cassation, 16 décembre 1882, 84. 1. 349.

2. M. Villey. Note sous Cassation, 1892. 1. 601.

3. M. Frèrejouan du Saint, n° 95.

4. Cassation, 26 février 1892. S. 92. 1. 601. — Voyez aussi Planiol, tome II (3^e édition) n°s 2.107 et suivants et note.

gée. Tel serait le fait de modifier la composition d'un jeu de cartes en ajoutant ou en retirant certaines cartes. Par exemple à l'écarté en introduisant une carte spéciale dite *carte large* au moyen de laquelle on fait couper l'adversaire à l'endroit favorable ; ou encore de faire *une portée*, c'est-à-dire d'ajouter au jeu de baccara un paquet de cartes préparées à l'avance et disposées de manière que le banquier ait pendant un certain nombre de coups un point supérieur à celui de son adversaire. La jurisprudence a toujours flétri ces procédés et elle a décidé que toute tromperie au jeu, consistant pour l'un des joueurs à s'assurer le gain de la partie au détriment de l'autre, tombe sous le coup de l'article 405 du Code pénal et constitue une escroquerie. C'est une escroquerie, parce que le joueur déloyal qui vient prendre part à une partie de jeu dans laquelle il se réserve de détruire l'égalité des chances donne à ses adversaires l'espérance d'un succès chimérique ; ce succès ne peut en effet se réaliser, lorsque, comme dans l'espèce, l'introduction de cartes préparées dans les jeux de cartes jusque-là réguliers doit avoir nécessairement pour effet de les dépouiller de tout ou partie de leur fortune (1). Les pénalités de l'article 405 sont donc encourues dès que l'aléa du jeu est modifié et, s'inspirant de ces principes, la jurisprudence a

1. Cassation, 8 mars 1884. D. 84, 1.383.

reconnu le caractère de l'escroquerie au fait de tromper au jeu en retirant certaines cartes du jeu et en les y faisant rentrer de manière que l'auteur de cette manœuvre se rende la chance favorable (1). De même, le fait par le banquier, au jeu de baccara, de substituer aux cartes fournies par l'administration, battues par le croupier et posées sur la table, des cartes préparées à l'avance, de manière à lui assurer le gain des parties, constitue une manœuvre frauduleuse au sens de l'article 405, ayant pour but de persuader l'existence d'une fausse entreprise, c'est-à-dire d'une partie loyale, alors que tout gain devenait impossible (2). On doit encore assimiler à cette hypothèse l'état du joueur qui se sert de cartes marquées à l'avance d'un signe particulier destiné à les faire reconnaître (3). Est aussi un escroc celui qui, au pocker, dispose les cartes de façon à s'assurer les cartes maîtresses, puisqu'il fait illusion aux autres joueurs, excite leur confiance en leur laissant présumer l'existence d'une éventualité de gain à leur profit et assure ainsi pour lui-même le succès de la supercherie finale (4). Enfin, il faudrait voir une escroquerie dans la modification du chiffre de l'enjeu, lorsque le résul-

1. Arras, 11 novembre 1890. *Gazette des Tribunaux*, 4 janvier 1891.

2. Caen, 4 juin 1891. *Pandectes*, 92. 2. 81.

3. Cassation belge, 24 juillet 1882. S. 83. 4. 8.

4. Rennes, 10 novembre 1892. S. 93. 2. 260.

tat de la partie est devenu certain. Ici encore les éléments constitutifs de l'escroquerie sont réunis ; l'exposition de l'enjeu est une manœuvre par laquelle l'un des joueurs provoque chez l'autre l'espérance d'un événement chimérique, qui est le gain de l'enjeu exposé, et se fait remettre ensuite une partie de la fortune d'autrui (1).

Les faits délictueux que nous venons d'analyser constituent des infractions commises à l'occasion de jeux qui peuvent être licites ; mais il y a des jeux qui, par eux-mêmes, sont réprimés par la loi pénale, parce qu'ils constituent en eux-mêmes le délit d'escroquerie. Les jeux dont il s'agit ne sont pas sérieux : tandis que chez l'un existe la volonté de jouer, l'autre n'est animé que de l'intention de tromper et de s'assurer un gain infaillible. Tel est le cas du jeu de bonneteau, que la Cour d'Orléans décrit de la manière suivante : « Ce jeu se pratique avec trois cartes que le banquier montre à découvert ; il invite le joueur à suivre des yeux l'une d'elles qui sera la carte gagnante. Il les place toutes les trois sur la table, l'envers en dessus ; il les remue ensuite rapidement ; le joueur indique celle qu'il croit avoir remarquée ; mais, cette carte étant retournée, il en trouve une autre que celle qu'il était convaincu de n'avoir pas perdu de vue. Si, au moment où les cartes sont

1 Cassation, 16 décembre 1882. S. 84. I. 349 ; D. 83. I. 439.

montrées à découvert, le banquier les plaçait effectivement sur la table, dans l'ordre qu'il annonce et qui fait le point de départ des paris, le résultat de ces paris pourrait dépendre d'un événement incertain ou de la dextérité avec laquelle le banquier battrait les cartes, et le jeu renfermerait un véritable aléa. Mais il n'en est pas ainsi, l'opération est faussée dès le début par un tour de main qui consiste à intervenir d'une manière occulte et contrairement à ce qui est annoncé l'ordre dans lequel les cartes sont placées. A partir de ce moment, les opérations et les calculs des joueurs sont nécessairement inexacts et le banquier s'assure ainsi le gain de la partie (1). »

Cette solution doit être généralisée et appliquée à tous les jeux qui ont pour conséquence de tromper l'un des joueurs et de subordonner le gain ou la perte de la partie à une manœuvre de l'adversaire, de telle sorte que le hasard ou l'adresse personnelle de chacun des partenaires n'entre plus en compte.

Toutes les règles relatives à la complicité seraient applicables au délit de tricherie au jeu et à tous les genres d'escroquerie qui peuvent être commis à l'occasion du jeu. Et il y a lieu de poursuivre comme complices tous ceux qui participent aux manœuvres frauduleuses et qui profitent personnellement des

1. Orléans, 12 décembre 1885. S. 86. 2. 236.

bénéfices illégitimes qu'ils procurent à leurs auteurs. Tels sont ceux qui usent d'un subterfuge pour dévoiler le jeu de l'adversaire ; ceux qui ont préparé des cartes marquées d'avance de signes imperceptibles pour rompre l'égalité des chances ; enfin, ceux qui prêtent leur concours pour substituer un jeu de cartes maquillé à celui dont les combinaisons seraient l'œuvre du seul hasard (1).

Nous avons ainsi étudié le principe d'après lequel le jeu est prohibé en France ; mais de nombreuses exceptions ont été apportées à cette règle. D'abord, en fait, l'autorité municipale a toléré certains jeux de hasard dans les lieux publics : ensuite certaines loteries sont autorisées. Il y a des jeux qui sont permis dans certaines localités comme les stations balnéaires ou climatériques pour y attirer les touristes ; enfin, les jeux aux courses, sous diverses conditions, et les jeux de bourses ne sont pas considérés comme contraires à la loi. Les exceptions apportées à la règle s'imposaient, car les prohibitions les plus sévères demeurent inefficaces lorsqu'elles viennent lutter contre le besoin, inhérent à la nature humaine, d'éprouver de vives émotions. Cambacérès avait déjà reconnu l'inutilité d'une législation interdisant le jeu d'une manière absolue : « En supprimant les jeux, déclarait-il, ne sera-ce point là une illusion comme

1. Bordeaux, 22 août 1883. S. 84. 2. 84.

les honnêtes gens savent si aisément s'en créer, et n'est-il pas à redouter que le jeu que vous avez dépouillé du manteau légal qui l'enveloppait et sous lequel il était facile de le surveiller, ne parvienne bientôt à se ménager des retraites nombreuses et inaccessibles ?... Pour croire à l'efficacité d'un remède, il faut aux lois plus de force qu'elles n'en peuvent avoir (1). »

C'est sous l'empire de ces idées que des dérogations de fait et de droit ont dû être apportées aux principes de l'interdiction.

1. Cité par Desmarais, thèse, p. 83.

CHAPITRE II

Tolérance des jeux de hasard dans les lieux publics par l'autorité municipale.

L'intervention du pouvoir administratif dans la réglementation des jeux remonte à une époque déjà lointaine. A Rome elle s'était produite de la part des édiles. Ces magistrats exerçaient une surveillance attentive sur les tavernes où les joueurs s'assemblaient. Dans l'ancienne France, une ordonnance du prévôt de Paris de 1397 défendit aux gens de métier de jouer pendant les jours ouvrables à la paume, aux dés, aux cartes et aux quilles. Une autre ordonnance rendue en décembre 1660 prescrit au prévôt de Paris, à ses lieutenants et à ses commissaires examinateurs de procéder à l'expulsion de ceux qui tiennent académies, brelans et jeux de hasard. Les pouvoirs du lieutenant général de police étaient très étendus. Ils furent confirmés par une ordonnance du 4 décembre 1717. Le 19 novembre 1740 intervint une autre ordonnance, prescrivant de fermer les billards à 7 heures du soir en

hiver et à 9 heures en été. Le 30 novembre de la même année, défense est renouvelée aux limonadiers de donner des jeux de cartes, de dés, ou de boules aux consommateurs.

Un règlement général sur la répression des contraventions les plus fréquentes est contenu dans une ordonnance du 27 juillet 1777 qui défend expressément aux marchands de vin, traiteurs, cabaretiers, limonadiers, débitants de bière et d'eaux-de-vie et à tout particulier exerçant la profession de donner à boire et à manger, de souffrir que l'on joue chez eux aux dés, aux cartes, ni à aucun jeu de hasard même si l'on invoquait le prétexte de régler la dépense faite dans la maison. Les marchands de vin et autres personnes exerçant des professions similaires ne pourront avoir des violons et tenir des assemblées de danse chez eux les jours ouvrables, si ce n'est en cas de noce, et à la charge d'obtenir la permission nécessaire, de la représenter valablement au commandant de la garde de Paris, et de faire retirer les violons à l'heure de minuit. En outre, défense est faite aux marchands de vin de laisser jouer chez eux aux heures de service divin. La déclaration du 1^{er} mars 1781 et un arrêt du Parlement de Paris en date du 9 janvier 1789 autorisent les officiers de police à ouvrir des informations contre les contrevenants en vue de faire prononcer contre

eux les amendes prononcées par les édits relatifs aux jeux prohibés.

Toutefois, la police de l'ancien régime avait pris l'habitude de tolérer certaines maisons connues sous le nom d'académies de jeux et où il était permis de se livrer à certains jeux autorisés. Un inspecteur prenait note des sommes qui étaient perdues ou gagnées et les consignait dans un rapport qui était adressé au lieutenant de police. Mais, par l'effet de cette tolérance, le goût du jeu se répandit et gagna la voie publique où se formaient des groupes qui cherchaient à pratiquer le jeu. Ce fut à la suite de plusieurs scandales qui avaient ému l'opinion publique que le maire de Paris, Bailly, décida d'intervenir auprès des sections et de les inviter à prendre des mesures propres à réfréner la passion du jeu. Enfin, la loi municipale des 16-24 août 1790 et ultérieurement celle du 18 juillet 1837 attribuèrent aux municipalités un pouvoir général de police qui est l'origine de celui dont elles jouissent encore aujourd'hui.

Conformément à cette tradition, l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 confère à la police municipale le soin d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. La Cour de cassation, interprétant ce texte d'après l'histoire, en déduit que le maire a le droit de prendre des mesures relativement aux jeux dans les cafés, que ces jeux soient ou non des jeux

de hasard (1). Dans ces arrêts, la Cour Suprême reconnaît au maire le pouvoir d'interdire les jeux d'argent de quelque nature qu'ils soient (2), les jeux de cartes (3), les paris et la tenue de salles de jeux sans autorisation. Ceux qui contreviennent aux arrêtés pris par le maire en exécution de l'article 97 de la loi de 1884 sont passibles des peines portées dans l'article 471, § 15 du Code pénal s'il ne s'agit pas de jeux de hasard. Pour les jeux de hasard, il faut appliquer l'article 475-5°. En outre, l'article 410 reprendrait son empire, ainsi que l'article 471 § 15, à l'égard d'un jeu non prohibé ou d'un jeu prohibé, auxquels les consommateurs se livreraient dans un café de la commune contrairement aux prescriptions d'un arrêté municipal.

Il importe de remarquer que, dans la mesure où l'administration municipale prescrit l'observation d'une loi sociale, ce sont les pénalités édictées par cette loi qui s'appliquent. Les pouvoirs du maire sont bornés, il ne peut que prescrire le respect de la loi ; il ne serait pas fondé à se substituer au législateur et à autoriser ce que celui-ci prohibe.

Tel est, du moins, le principe ; mais dans la pratique, les maires sont souvent portés à s'arroger une

1. Cassation, 3 septembre 1896. D. 97. I. 31. — 10 juillet 1896. S. 97. I. 202 ; D. 97. I. 71.

2. Cassation, 31 octobre 1895. D. 97. I. 333.

3. Cassation, 3 septembre 1896. D. 97. I. 31.

sorte d'omnipotence. A cet égard, quelques développements s'imposent. D'abord, que le maire prohibe les jeux, même ceux d'adresse, c'est son droit incontestable (art. 97 sus-visé) ; qu'il défende d'exercer les jeux que la loi prohibe, c'est son devoir (art. 410 et 475) ; mais s'il va plus loin et qu'il autorise ces derniers, il se met en contravention avec la loi ; il ne lui est même pas permis de tolérer les jeux qui sont légalement défendus. Cependant, il est certain que l'autorité municipale a l'habitude de tolérer certains jeux de hasard dans les lieux publics. Certains maires se sont attribué cette omnipotence à la suite du scandale de Nérès-les-Bains (Allier). Un arrêt du Conseil d'Etat du 18 avril 1902 intervenu en cette occasion avait donné raison à un maire qui voulait interdire tous les jeux contre un préfet qui avait l'intention de les laisser subsister. La plupart des magistrats municipaux en conclurent qu'ils avaient le droit d'autoriser les jeux prohibés comme ils avaient celui de prohiber les jeux permis. Le gouvernement s'émut ; une circulaire du Président du Conseil (M. Combes), en date du 1^{er} mai 1903, invita les préfets à casser les décisions des maires qui voudraient autoriser les jeux prohibés. Cette circulaire rappelle notamment que, en vertu de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 avril 1902, les maires ont le droit d'interdire par voie d'arrêté général et réglementaire le fonctionnement

des jeux de hasard et d'argent dans leurs communes, sans, d'ailleurs, que la réserve, contenue en faveur des droits de l'administration supérieure dans l'article 1^{er} des arrêtés réglementaires pris par les préfets conformément aux prescriptions de la circulaire du 4 juillet 1894, puisse aucunement y faire obstacle. Mais il ne s'en suit nullement, comme certains magistrats municipaux l'ont compris, qu'ils aient eux-mêmes la faculté de concéder des autorisations de jeu dans leurs communes. Si rien ne peut limiter leur droit de prendre des arrêtés d'interdiction, dont l'effet est d'assurer l'exécution des dispositions légales prohibant les jeux, ils ne sauraient, par contre, revendiquer l'exercice d'un pouvoir que le Conseil d'Etat dénie à l'administration supérieure comme étant contraire aux lois. Cette circulaire a donc eu pour objet de rappeler les officiers municipaux à l'observation stricte de leur mission.

Une autre violation de la loi est fréquente ; elle se produit à l'occasion des jeux de hasard dans les fêtes foraines, c'est-à-dire dans les fêtes qui sont célébrées sur la place publique, dans la rue ou sur des terrains vagues. A l'époque de la fête de la commune le maire s'adresse à l'autorité supérieure et lui demande l'autorisation de laisser occuper par les forains des endroits déterminés du domaine public de l'Etat ou du département, des parcelles du sol des routes nationales ou départementales. En effet, le

plus souvent la fête a lieu sur des routes au sens juridique du mot. Un certain espace est nécessaire pour que les forains puissent s'installer et ceux-ci dressent leur matériel sur la place publique et dans les rues avoisinantes qui sont généralement des voies importantes. Le maire autorise lui-même l'occupation du sol des chemins vicinaux au cas où il n'existe pas de prescription préfectorale contraire. (Lois du 5 avril 1884, art. 98 et du 11 frimaire an VII, art. 7.) Lorsque ces arrêtés administratifs ont été rendus, les forainss'installent, dûment autorisés par le maire, aux places qui leur sont désignées. Les loteries s'établissent ; elles fonctionnent sur un système de billets numérotés, parfois vendusséparément 0 fr. 10 chacun, d'autres fois encore vendus par huit ou dix numéros fixés sur une planchette unique, par unité de planchette et à prix fixe d'abord, ensuite par unité de planchette et aux enchères, enfin par plusieurs planchettes et aux enchères. Ces loteries sont toutes à peu près fondées sur le même principe : un joueur qui achète beaucoup de billets peut gagner différents objets d'une valeur commerciale égale à la moitié de la somme qu'il a déboursée ; en d'autres termes, les joueurs perdent mathématiquement 50 0/0 de leur argent. La loi se trouve ainsi manifestement violée. Au surplus, au système des planchettes vient s'adjoindre le stratagème suivant. A tout acheteur de dix planchettes, ou à tout gagnant de plusieurs lots,

(dont le nombre varie) il est remis des petits cartons roses : ce sont des billets de loterie. Une loterie de pur hasard se greffe ainsi sur une loterie de hasard relatif. Ces petits billets roses donnent droit à participer à un tirage sensationnel, qui a lieu généralement le samedi, et où des lots moins nombreux, mais plus importants peuvent être gagnés. Les gagnants reçoivent des tickets bleus, nouveaux billets pour la dernière loterie, celle du départ, la seule qui soit avantageuse au dire de ceux qui l'ont organisée, la seule aussi qui viole manifestement la loi au point de vue juridique. En réalité, cette pratique constitue un délit caractérisé. Il y a délit tout au moins dans la mesure où il y a récidive et la loi du 27 mai 1885 serait applicable.

Il est évident que blâmable est la conduite d'un maire qui autorise des particuliers à commettre une multitude de délits. Aucune disposition légale ne permet de penser que le législateur a laissé une pareille latitude aux magistrats municipaux à l'occasion des fêtes foraines ; et il est inutile d'insister sur ce point qu'une dérogation ne saurait être accordée au principe de la prohibition des jeux qu'en vertu d'un texte formel. Toutes ces pratiques sont certainement illégales.

Enfin, le jeu dans la rue a reçu une forme nouvelle ; il s'agit des appareils automatiques : on glisse deux sous dans l'ouverture, on agit avec le

doigt sur un levier qui généralement projette une bille et l'on gagne soit une petite somme d'argent, soit un bon de consommation, etc. Une circulaire du 26 décembre 1905 (1) a prescrit aux parquets de diriger des poursuites contre tous ceux qui, au moyen d'appareils désignés sous le terme générique *d'appareils à sous*, pratiqueraient des jeux de hasard réprimés par l'article 410 du Code pénal. Une autre circulaire du 19 juillet 1906 prescrit aux parquets de tenir la main à l'exécution de la précédente ; elle étend la prohibition des appareils à sous aux appareils à jetons et à bons de consommation et elle invite les parquets à donner aux procès-verbaux telle suite qu'il conviendra. D'ailleurs, à l'égard de tous les appareils dont le fonctionnement repose sur des données plus ou moins hasardeuses, la circulaire accorde un délai pour cesser l'exploitation, laquelle pourra être continuée jusqu'au 30 septembre 1906. Il semble que cette circulaire, dont le but est assurément des plus louables, a produit quelque effet.

Les dérogations qui résultent des tolérances de l'autorité municipale ne peuvent trouver aucun appui dans la loi. Il n'en est pas de même des dérogations à la prohibition du jeu que nous allons maintenant étudier et qui portent sur les loteries, les jeux dans les stations balnéaires et climatériques, les jeux

1. *Journal des Parquets*, 1906.

aux courses et les jeux de bourse ; dans tous ces cas, c'est le législateur lui-même qui s'est montré plus clément à l'égard des joueurs, soit en vue de combattre la misère sociale, soit dans un but d'utilité générale.

CHAPITRE III

Les loteries autorisées sous forme d'obligations foncières et d'obligations de la Ville de Paris et les loteries de bienfaisance. —

La loterie est une sorte de jeu où les participants courent la chance, moyennant un sacrifice pécuniaire qu'ils acceptent et qu'ils réalisent sous forme de paiement de billets, ou de perdre leur mise, ou d'obtenir par la voie du sort des lots plus ou moins considérables consistant en immeubles ou en objets mobiliers (1). Cette définition a reçu dans la pratique contemporaine une large acception et l'on considère aussi comme des loteries les opérations auxquelles se prêtent les valeurs à lots et dans lesquelles le joueur est certain de ne pas perdre sa mise et acquiert la chance de se voir attribuer par le sort une certaine somme d'argent.

1. Cf. Thirouin, thèse Paris, 1901, p. 1. — Poloni, p. 300. — Desmarais, p. 152.

§ 1. — *Historique des loteries jusqu'aux lois du
21 avril 1832 et du 21 mai 1836*

Il paraît que les loteries existaient déjà chez les Hébreux et chez les Egyptiens (1). En tous cas, elles ont été pratiquées par les Romains qui ont mis en pratique trois sortes de loteries : meubles et immeubles, sommes d'argent, personnes même, leur servaient de lots. Sous l'Empire, les loteries comptaient parmi les amusements du Prince. Auguste introduisit dans les festins l'usage de tirer au sort des objets d'une valeur inégale ; mais, avec l'Empire romain, disparurent les loteries et on ne les retrouve qu'au moyen âge. Une sélection se produit alors parmi les objets formant les lots ; seuls, les meubles, les bijoux et les terres sont mis en loterie. C'est ainsi que, vers l'an 1530, la Ville de Florence avait organisé une loterie publique au profit de l'Etat (2).

En 1539 François I^{er} autorisa un nommé Jean Laurent à établir une loterie à charge par celui-ci de payer au Trésor royal la somme de 2.000 livres tournoi de rétribution annuelle, sous le prétexte « d'amortir la fureur du jeu », en réalité pour tirer profit de cette pratique (3). Le Parlement résista long-

1. Desmarais, p. 149.

2. Poloni, p. 291.

3. Isambert. *Recueil général*, t. XII, p. 560.

temps à l'introduction des loteries en France. En 1608 une loterie ouverte à Soissons fut interdite par le procureur du Roi et, l'année suivante, un arrêt du Parlement de Paris vint défendre les loteries organisées à Amiens comme de nature à occasionner la ruine du peuple. Cependant, en 1660, une loterie royale organisée à l'occasion du mariage de Louis XIV avec Marie-Thérèse d'Autriche ne rencontra aucune résistance. Plus tard, la pénurie des finances publiques devint un motif pour l'autorisation de loteries organisées au profit d'œuvres qui se rattachaient plus ou moins à l'Etat. C'est ainsi qu'en 1776 fonctionnaient six loteries autorisées. La loterie de l'hôtel de ville (Edit du 7 décembre 1764), la loterie générale en faveur des œuvres pies (Edit du 22 janvier 1741), la loterie de piété (Edit du 15 octobre 1757;) la loterie des Enfants-Trouvés (Edit du 7 septembre 1762), la loterie de l'Association générale et celle de l'Ecole Militaire. Le 30 juin 1776 fut fondée la loterie royale qui remplaça la plupart des loteries existantes et qui subsista jusqu'en 1832 (1).

En même temps se développa sous l'ancien régime la pratique des *emprunts-loteries* et des *loteries de remboursement* (2). Pour subvenir aux charges des guerres incessantes que la France avait à soutenir,

1. Isambert. *Recueil général*, t. XXIV, p. 28.

2. Thirouin, thèse, p. 6 et suiv.

le Contrôleur Général de Chamillard imagina d'organiser des loteries dont les lots consistaient en des contrats de rente viagère moyennant une mise relativement faible (le prix du billet était de 2 louis d'or), chacun pouvait acquérir une rente viagère importante. C'était en définitive un procédé d'emprunt de la part de l'Etat qui, en échange d'un capital qu'il recevait, s'engageait à verser une rente viagère.

En juin 1743, les sacrifices nécessités par la guerre incitèrent les pouvoirs publics à mettre en souscription de nouvelles loteries dans lesquelles, outre les lots que les porteurs de billets pouvaient gagner, les perdants avaient droit à une rente de 5 o/o. C'est dans ces emprunts-loterias, qu'on trouve l'origine de nos emprunts à lots modernes. Signalons parmi l'un des plus importants celui qui fut réalisé par Machault d'Arnouville en 1747. Dans la combinaison qu'il adopta, les sommes versées par les souscripteurs devaient leur être remboursées après un certain délai avec une prime calculée au taux de 4 o/o. De plus, les billets donnaient droit à des tirages dans lesquels on pouvait gagner des primes ou des lots. Les lots entraînaient l'amortissement du billet, tandis que, en cas de prime, le billet était remis dans la roue et continuait à participer au tirage. Enfin, chaque billet était muni de dix coupons de 20 livres chacun. L'actionnaire le moins favorisé pouvait ainsi se pro-

curer un revenu dont le taux atteignait 6 o/o jusqu'à ce qu'il rentrât dans son capital. Chaque billet était vendu 500 livres.

Ce fut en 1788 que fut émis le dernier emprunt-loterie de l'ancien régime. Chaque souscripteur avait droit à une reconnaissance au porteur qui lui permettait de toucher des intérêts, et à des billets de chance qui le faisaient participer à des tirages de lots. Cette combinaison faisait partie du plan au moyen duquel la monarchie conservait l'espoir de relever ses finances ; mais le Parlement, toujours opposé aux loteries, refusa d'enregistrer l'édit de 1788, et le roi fut obligé de l'y contraindre par un lit de justice. Le Parlement céda, mais après le départ du roi, il déclara qu'il n'approuvait pas des combinaisons financières de cette nature et qu'il n'entendait point s'associer à des mesures fiscales susceptibles de développer la passion du jeu dans le public. Le plan de la monarchie ne put recevoir exécution par la suite de la convocation des états généraux.

Sous la Révolution, une loi du 16 nivôse an IV autorisa l'ouverture d'un emprunt de 80 millions pour couvrir les dépenses nécessaires à une descente en Angleterre ; mais le projet fut abandonné par suite du faible enthousiasme du public dont les souscriptions ne couvrirent pas l'emprunt. Telle fut, jusqu'au xix^e siècle, l'évolution des emprunts-loteries.

Quant aux loteries de remboursement, elles n'apparurent dans l'histoire qu'à une date postérieure à celle où la première combinaison fut mise en vigueur. On en trouve une première application en 1717 (1), mais ce premier essai réussit peu et la royauté y renonça jusqu'en 1750. Cette loterie avait été établie par la déclaration du 21 août 1717 sur les bases suivantes : des billets avaient été mis en souscription au prix de 25 sols ; le produit des souscriptions était destiné à éteindre les dettes de l'Etat. Les porteurs de billets que le sort venait favoriser obtenaient le remboursement de leurs billets et, de plus, une rente viagère dont les arrérages étaient égaux aux intérêts des billets remboursés. Il y eut d'abord des tirages tous les mois. Par la suite, les fonds obtenus avec les bénéfices réalisés sur la première loterie permirent d'organiser des remboursements supplémentaires qui avaient lieu chaque trimestre. Seulement, il arriva une époque où les dépenses occasionnées par les guerres vidèrent de nouveau le Trésor royal ; celui-ci aurait dû s'endetter pour rembourser, et les loteries de remboursement furent supprimées par une décision du conseil en date de 1750 (2). Ainsi disparurent ces deux applications particulières des loteries.

1. Thirouin, thèse, p. 8.

2. Thirouin, p. 9.

Quant à la loterie ordinaire elle devint un monopole d'Etat et fonctionna ainsi jusqu'en 1832. Le monopole fut institué par un arrêt du Conseil en date du 30 juin 1776 rendu sur la proposition du contrôleur général Clugny qui interdisait en même temps les loteries privées. Un arrêt du Conseil avait paru suffisant, par le motif que les mises à la loterie sont volontairement déboursées et que l'approbation du Parlement n'était requise que pour les véritables impôts dont le paiement est obligatoire. Le préambule de cet arrêt indique le motif pour lequel les loteries d'Etat sont instituées en France : « Il convient d'arrêter l'exportation de l'argent qui va se placer à l'étranger dans des loteries plus séduisantes que les nôtres ; pour remédier à cet état de choses, il faut que le roi procure à ses sujets une nouvelle loterie, dont les différentes combinaisons, en leur présentant les hasards qu'ils veulent chercher, soient capables de satisfaire et de fixer leurs goûts... Comme enfin la multiplicité des loteries porte un préjudice notable aux unes et aux autres et occasionne en pure perte des frais considérables, on ne maintiendra que la loterie de piété et celle des Enfants-Trouvés (1). »

La loterie d'Etat était organisée sur les bases suivantes : les numéros étaient au nombre de 90, sur

1. Thirouin, p. 10.

lesquels cinq seulement étaient appelés à réaliser un gain. Parmi les combinaisons adoptées, par les loteries de l'époque, sept avaient été choisies et s'offraient aux joueurs ; ils pouvaient mettre leurs mises sur un numéro déterminé (Extrait simple), sur un numéro dont l'ordre de sortie était déterminé (Extrait déterminé), sur une suite de numéros (Ambe), sur une suite de deux numéros dont l'ordre de sortie était déterminé (Ambe déterminé), sur une suite de trois numéros dont l'ordre de sortie était déterminé (Terne), sur quatre numéros dont l'ordre était déterminé (Quaterne), sur cinq numéros dont l'ordre de sortie était déterminé (Quine). Le montant des lots variait entre quinze fois la mise pour un extrait simple et un million de fois pour la quine. Il fallait en outre éviter que l'administration ne fût embarrassée par le paiement de lots trop considérables. Dans ce but, le montant des mises avait été limité ; il variait entre 10.000 livres maximum pour un extrait simple et 3 livres pour un quine. L'administration de la loterie dépendait du contrôleur général des finances : elle comprenait un intendant et douze administrateurs assujettis à l'obligation de déposer un cautionnement ; un fonds de réserve de 1 million devait être destiné au paiement des lots.

La loi du 28 vendémiaire an II confirma l'interdiction des loteries particulières, mais maintint la loterie d'Etat. Toutefois, cette décision ne devait pas être de

longue durée. A la demande d'un député, qui présentait les loteries comme un « fléau inventé par le despotisme pour faire taire le peuple sur sa misère, en le leurrant d'une espérance qui aggravait ses calamités » (1), toutes les loteries de toute nature furent supprimées. Cette suppression ne donna pas les résultats espérés. L'amour des loteries ne disparut pas, de nombreuses loteries clandestines se tiraient tous les jours dans divers quartiers de Paris. Aussi, le monopole en faveur de l'Etat fut rétabli par le Directoire (art. 90 de la loi du 9 vendémiaire an VI). Le Directoire avait pris cette mesure sous l'impulsion du besoin d'argent et le rapporteur au Conseil des Cinq-Cents l'a justifiée de la manière suivante : « De tous les genres de contributions, il n'en est point qui ait moins de censeur dans la masse du peuple et plus de partisans qu'une loterie nationale. On est atteint bon gré, mal gré par les autres impôts ; il est libre à chacun de ne point contribuer à celui-ci(2). » Mais la répression de loteries particulières fut en même temps accentuée ; les organisateurs étaient frappés de peines correctionnelles par les lois du 9 vendémiaire et du 3 frimaire an VI ; peines confirmées plus tard par l'article 410 du Code pénal. Le législateur pose en principe que tous ceux qui auront établi ou tenu des loteries non autorisées par la loi, tous

1. Thirouin, p. 12.

2. Thirouin, p. 13.

administrateurs préposés ou agents de ces établissements, seront punis d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus et d'une amende de 100 à 6.000 francs ; le texte ajoute que ces pénalités peuvent être accompagnées de l'interdiction facultative des droits civiques du prévenu et de la confiscation obligatoire des instruments, ustensiles, appareils et meubles des loteries. Ces pénalités furent complétées par le décret du 25 septembre 1813 dont l'article 11 portait que tout jugement qui serait rendu en exécution de l'article 410 concernant les loteries serait affiché aux frais des auteurs du délit.

Telles étaient les dispositions se rapportant aux loteries non autorisées ; quant aux autres, c'est-à-dire à la loterie d'Etat, la tolérance subsista jusqu'en 1829 ; mais des réclamations avaient commencé à se produire dès le début du XIX^e siècle contre l'emploi de la loterie comme moyen de procurer des ressources à l'Etat ; un grand nombre de personnes venaient apporter leur argent pour acheter des billets et elles se dépouillaient d'économies péniblement amassées, attirées par l'appât d'un gain qui ne se réalisait jamais. On avait remarqué que la consommation du pain se restreignait lorsque l'époque des tirages s'avancait et J.-B. Say déclare dans son *Traité d'Economie politique*, que la loterie est un impôt injuste qui porte presque entièrement sur la classe nécessiteuse. Le gouvernement lui-même n'ignorait pas cette

objection ; mais il avait essayé d'y répondre en affectant une partie des bénéfices provenant des loteries à des œuvres de bienfaisance. En réalité, le véritable motif pour lequel l'Etat maintint une loterie officielle pendant un si grand nombre d'années doit être recherché dans le délabrement des finances publiques, et dans la crainte de voir l'établissement de nouveaux impôts susciter des récriminations générales. Dès le 22 février 1829, les bureaux de la loterie royale furent supprimés dans vingt-huit départements et le taux des mises fut notablement élevé ; la loi du 21 avril 1832, article 48, prescrit au gouvernement de procéder graduellement à l'abolition de la loterie de manière qu'elle eût complètement cessé d'exister le 1^{er} janvier 1836. Enfin, un projet fut présenté à la Chambre des pairs le 20 avril 1835 par le gouvernement à la demande des Chambres de commerce. L'Exposé des motifs portait que « abolir la loterie, c'est flétrir ces spéculations du vice et des mauvaises passions qui demandent aux chances du hasard ce que le travail seul peut fournir. A de si hautes considérations, le gouvernement s'est déterminé à abolir la loterie ; mais il n'a pas entendu que l'héritage du Trésor devint la proie des spéculations françaises et étrangères. Les prohibitions établies par les lois et règlements contre les loteries particulières, n'ont point cessé d'exister avec la loterie royale ; mais des doutes se sont éle-

vés sur l'étendue et la portée des prohibitions. Il importe d'enlever tout prétexte à la controverse et d'établir une suffisante répression (1). » La loi fut votée à la Chambre des pairs le 3 mai 1836 et à la Chambre des députés le 17 du même mois ; elle fut promulguée le 21 mai 1836 ; la volonté formelle du législateur ressort clairement du titre : loi portant prohibition des loteries, et de l'article 1 « Les loteries de toutes espèces sont prohibées ». Cette loi de 1836 a une portée des plus générales : c'est l'interdiction absolue des loteries qu'elle pose en principe, suppression analogue à celle qui atteint le jeu. Il reste à examiner les règles qu'elle a tracées.

§ 2. — *Le principe de la prohibition des loteries
d'après la loi de 1836*

L'article 11 spécifie l'étendue de la prohibition : « Sont spécifiées loteries et interdites comme telles les ventes d'immeubles, meubles ou marchandises effectuées par la voie du tirage au sort ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfices dus au hasard et généralement toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort. » Les auteurs en ont déduit que pour être prohibée une

1. Cité par Thirouin, p. 23.

loterie devait réunir trois éléments : 1° Il faut d'abord que l'opération fasse naître l'espoir d'un gain à réaliser. En d'autres termes, l'opération n'est défendue que si elle rentre dans la catégorie des loteries. M. Planiol définit celle-ci en disant qu'une loterie est l'acquisition d'un gain par la voie du sort ; ce gain étant réservé à quelques-uns seulement et formé par la réunion des mises d'un grand nombre de joueurs. Elle diffère du jeu ordinaire 1° en ce qu'elle supprime tout procédé ressemblant à un jeu proprement dit et se réduit à un simple tirage de numéros ; 2° en ce qu'elle s'adresse non à un petit nombre de personnes, mais au public tout entier. Le législateur n'encourage pas le désir d'acquérir un gain par la voie du sort, c'est-à-dire par toute combinaison qui livre au hasard le soin de désigner le bénéficiaire. Dès que le hasard est le seul ou le principal agent de la désignation du gagnant, la prohibition s'applique (1). En second lieu, l'opération doit avoir pour résultat d'engendrer un sacrifice pécuniaire, mise en argent ou en nature, qui est hors de proportion avec l'enrichissement qu'il procure (2). Mais il n'est pas nécessaire qu'il y ait perte totale de la mise pour le plus grand nombre des concurrents sinon il serait impossible de ranger les opérations

1. Lyon, 11 avril 1892. *La Loi* du 1^{er} novembre 1892.

2. Frèrejouan du Saint, n° 189. — Lille, 5 janvier 1899. D. 99. 2. 346 ; S. 99. 2. 345.

sur les valeurs à lots parmi les loteries prohibées puisque les obligataires, loin de perdre leur mise, sont presque toujours assurés d'être remboursés. Enfin, l'opération doit présenter un certain caractère de publicité ; la détermination de cet élément est une question d'appréciation que les tribunaux tranchent souverainement. La jurisprudence a considéré qu'il y avait publicité dans les hypothèses suivantes : il y a loterie dès qu'il y a offre publique (1). Est une loterie le fait par un marchand d'offrir au public pour tout achat effectué dans son magasin un billet donnant droit aux chances de gain par voie du sort, d'objets exposés à son étalage (2). Le caractère de publicité se rencontre encore dans le fait par un journal de publier des bons d'actions d'une caisse de solidarité en annonçant que les participants devront, après s'être fait inscrire dans les bureaux, justifier qu'ils ont acheté consécutivement trente numéros du journal, ladite annonce suivie chaque jour d'un avis invitant le bénéficiaire désigné à passer à l'administration du journal (3). Dans le fait par un journal d'offrir au public pour déterminer des abonnements, de participer aux chances d'un tirage au sort portant sur des billets de places de théâtre pour les premières repré-

1. Rouen, 4 juillet 1845. D. 53. 2. 85.

2. Tribunal correctionnel d'Angoulême, 30 mars 1889. *Le Droit* du 11 mai 1889.

3. Lyon, 11 avril 1892. S. 92. 2. 314.

sentations (1). Dans le fait par l'administration d'un journal d'offrir en prime des billets de théâtre qui sont tirés au sort entre lesdits abonnés (2).

Ce n'est pas seulement la spéculation prenant le sort pour seule et unique base qui constitue une loterie ; c'est toute spéculation où le sort figure comme élément de gain ou de perte. En un mot, la loi réprime non seulement des opérations dont le profit est attribué par le sort, mais encore les opérations à titre onéreux auxquelles se mêlent une prime, un avantage dépendant d'un tirage au sort. Toute vente ou opération licite en elle-même est réputée loterie et interdite comme telle, dès qu'il s'y joint un gain acquis par ce procédé. Ainsi le fait d'avoir, en vue d'augmenter le tirage d'un journal, établi une prime dont le hasard déterminait chaque jour l'attribution à l'un des acheteurs de ce journal, constitue le délit qui nous occupe (3).

Quelle que soit la combinaison adoptée pour désigner le bénéficiaire, si elle est aléatoire, le caractère de loterie se retrouve dans l'opération.

Mais il ne faudrait pas assimiler à une loterie le fait par un libraire de joindre à une vente de livre, à titre de prime d'encouragement la remise des bil-

1. Paris, 5 février 1883. *France Judiciaire*, 82/83, p. 391.

2. Paris, 13 février 1883. S. 85. 2. 179.

3. Garraud, t. VI, p. 71 et les arrêts cités, notamment Cassation, 9 janvier 1885. D. 86. 1. 183.

lets d'une loterie autorisée. Il y a alors deux faits licites : celui d'une vente libre de marchandise et celui du placement des billets d'une loterie autorisée et l'opération liée que présente la combinaison échappe à toute interdiction (1). Il peut sans doute y avoir dans ces combinaisons un moyen de favoriser par la voie du sort les abonnés d'un journal et d'encourager ainsi la passion mauvaise du jeu de hasard, mais il appartient toujours à l'administration de n'autoriser la loterie que sous la condition de ne pas la faire servir à des combinaisons de cette nature. Dans tous les cas, le gérant du journal qui enfreint les conditions de l'autorisation tombe sous les coups de la loi, la loterie autorisée devenant une loterie prohibée au regard de ceux qui ont violé les prescriptions limitant la portée et les effets de l'autorisation (2).

Dans le sens de cette opinion, on peut citer encore : 1^o un jugement du tribunal de la Seine en date du 25 août 1897 (3) qui décide en substance que toute opération offerte au public en vue de faire naître l'espoir d'un gain susceptible d'être acquis par la voie du sort est une loterie interdite comme telle ; il importe peu que les lots ou primes soient ou non l'objet principal de l'opération ; (il s'agissait en l'espèce

1. Cassation, 9 août 1850. S. 50. 1. 689 en note.

2. Cassation, 27 avril 1901. *Bulletin des Arrêts de la Cour de cassation*, 1901, n^o 133, p. 234.

3. *Journal des Parquets*, 1901.

de primes accordées par *Le Gaulois* à des enfants ou neveux d'abonnés ayant obtenu des récompenses au collège) ; 2° une circulaire de la Chancellerie du 20 novembre 1902 qui prohibe toute remise de cadeaux aux abonnés et aux lecteurs d'un journal, soit par tirage au sort, soit par distribution sur la voie ou dans les lieux publics en faisant intervenir le hasard (1) ; 3° une autre circulaire du Garde des Sceaux rappelle aux procureurs généraux que les primes offertes par les journaux à leurs lecteurs constituent une loterie prohibée par la loi de 1836 si le hasard intervient dans leurs attributions (2).

Au sujet de la prohibition des loteries, il y a lieu d'examiner la question de savoir si l'émission des valeurs à lots constitue ou non une loterie prohibée par la loi de 1836 ; 2° les restrictions apportées par la loi de 1836 au principe de la prohibition notamment au sujet des loteries de bienfaisance.

§ 3. — *L'émission des valeurs à lots et le principe de la prohibition des loteries*

On sait que les titres offrant aux souscripteurs des chances de gain livrées au hasard d'un tirage au sort se divisent en deux catégories ; les uns, émis à

1. *Journal des Parquets*, 1903.

2. Circulaire du 23 novembre 1903, *Journal des Parquets*, 1904.

un taux déterminé, par exemple 400 francs sont remboursables à un taux supérieur uniforme pour tous les porteurs, soit 500 ; seule l'époque du remboursement est livrée au hasard du sort ; la différence entre le taux d'émission et le taux de remboursement, 100 francs dans notre espèce, constitue la prime. L'autre catégorie comprend les titres qui sont remboursés à un taux variable suivant les éventualités d'un tirage au sort ; les titres favorisés se voient attribuer des taux très élevés, hors de proportion avec la mise. La différence entre le taux d'émission et la somme attribuée aux porteurs favorisés par le tirage s'appelle le lot. Les obligations remboursables avec prime se subdivisent à leur tour ; il y a d'abord les obligations qui sont dès le début productives d'intérêt et dans lesquelles la prime relativement minime ne constitue qu'un bénéfice accessoire. Il est certain qu'alors il n'y a pas contravention à la loi de 1836, parce qu'il y a une égalité approximative entre les porteurs d'obligations : tous seront remboursés, la date seule est l'œuvre du hasard ; d'autre part, la pratique connaît des obligations non productives d'intérêt qui donnent lieu au remboursement, par la voie du tirage au sort, d'une prime bien supérieure à la somme versée ; dans ce cas, le tour du remboursement déterminé par le sort engendrera un gain au profit des uns et une perte au profit des autres. Il y a alors loterie puisque l'opé-

ration consiste à offrir au public des primes ou des bénéfices quelconques dus au hasard.

Quant aux obligations à lots, il est certain qu'il n'y a aucune distinction à formuler et que dans tous les cas on se trouve en présence d'une loterie prohibée. En effet, celui qui touche le lot réalise par l'effet du seul hasard un bénéfice pour lequel il a consenti un sacrifice pécuniaire qui est hors de proportion avec l'enrichissement procuré. Dans la pratique, toutes ces combinaisons donnent lieu à de sérieuses difficultés, surtout pour les obligations à primes. On a fait valoir que dans les obligations à primes, le montant de la prime de remboursement est identique pour tous les porteurs de titres de la même émission ; le seul aléa résulte de l'époque du remboursement qui seule est désignée par la voie du sort ; mais le hasard n'exerce aucune influence sur le montant numérique de la prime ; celle-ci représente un droit acquis dès le jour du contrat et antérieurement à tout tirage au sort. M. Labbé en conclut que l'obligation à prime est valable, parce que la loi de 1836 n'interdit que les opérations où la voie du sort est la condition de l'acquisition d'un gain et non pas celles où le droit au gain est déjà entré dans le patrimoine du souscripteur du titre en vertu d'une convention ferme, le sort se bornant à fixer l'époque à laquelle il sera réalisé. La seule objection, ajoute M. Labbé, provient de ce que celui qui obtient un

remboursement avec prime au premier tirage reçoit du hasard un bénéfice dont sera privé celui qui ne touchera la même somme qu'au dernier tirage. Il a gagné l'*inter usurum* dans le temps intermédiaire. Cependant la Cour Suprême n'a pas hésité à admettre la légitimité de semblables combinaisons financières (1) : « La prime de remboursement est acquise sans distinction à tous les prêteurs dès qu'ils ont versé le montant de leurs titres ; et pour ceux-ci le sort n'intervient qu'à l'effet de déterminer l'époque du remboursement des obligations (2). » D'autre part, on a fait remarquer avec raison que « l'émission des obligations à primes n'a pas les inconvénients moraux que présentent les loteries en surexcitant le désir du gain et procurant la richesse sans travail. En fait, la prime n'a qu'une importance restreinte, elle ne constitue jamais comme le lot une fortune pour celui auquel elle échoit » (3).

Un autre argument bien connu pour légitimer l'émission des obligations à primes consiste à dire que la prime de remboursement représente simplement une accumulation d'intérêts annuels retenus ou capitalisés au profit des obligataires pour leur être

1. Arg. de Cassation, 14 janvier 1876. S. 76. I. 133.

2. S. 76. I. 133. — Cf. Nancy, 1^{er} décembre 1886. S. 87. 2. 54.

3. Lyon-Caen et Renault. *Traité de Droit commercial*, n° 575.

servis intégralement et en même temps que le prix d'émission à l'époque de remboursement (1). D'ailleurs, la loi fiscale ne paraît pas avoir hésité à consacrer cette conception, puisque les primes de remboursement sont assujetties à une taxe annuelle et obligatoire par l'article 5 de cette loi. Le montant de cette taxe est actuellement de 8 o/o. (Loi du 25 fév. 1901, art. 20). Toutefois, la jurisprudence n'admet la légalité de ces combinaisons que si le gain à provenir du paiement des primes ne joue qu'un rôle accessoire, l'opération correspondant dans l'ensemble à un placement sérieux. C'est ainsi que la Cour de Paris a déclaré loteries prohibées, l'émission d'obligations à primes faite par la Ville de Bari (Italie) parce que ces titres, émis à 87 francs et remboursables soixante ans après au taux de 150 francs, représentaient non un placement, mais un procédé destiné à attirer l'épargne par l'appât d'un gain procuré par le sort.

La pratique des obligations à primes, aujourd'hui courante dans toute les sociétés, a été utilisée d'abord par la Ville de Paris. Pour assurer des chances de succès aux emprunts municipaux, on a songé dès le début du xix^e siècle au procédé des primes ; c'est à partir de 1855 qu'on a préféré recourir à la promesse de lots comme paraissant de nature à attirer un plus

1. Cassation, 10 août 1863. S. 63. 1.428. *Conclusions de l'Avocat Général de Reynal.*

grand nombre de souscripteurs. Le premier essai de ce genre fut tenté par la Ville de Paris en 1817. Un emprunt contracté par la capitale, en vertu d'une ordonnance du 4 juin 1817 fut réalisé au moyen d'obligations portant intérêt à 6 o/o et bénéficiant d'une prime dont la quotité serait déterminée par le sort ; le montant total de ces primes fut de 6.081.230 francs, celui des intérêts de 13.094.770 francs. Cet emprunt qui a été amorti en 1829 avait été contracté pour éteindre la dette flottante de la Ville et acheter des abattoirs. L'origine de cette dette remontait à l'occupation de Paris par les Alliés en 1814 et 1815 et la disette de 1816 (1).

En 1832, la Ville de Paris contracte un nouvel emprunt avec primes pour rembourser des dettes anciennes et pour subvenir à l'insuffisance des recettes de 1830, 1831 et 1832 et aux frais de grands travaux publics. Cet emprunt fut autorisé par une loi du 30 mars 1832 à la veille de la prohibition des loteries. Ultérieurement, une loi du 1^{er} août 1847 autorise la Ville de Paris à emprunter 25 millions

1. Grébauval. *Rapport général sur le projet de budget de la Ville de Paris pour 1897*. — *Recueil de documents sur les emprunts municipaux*. Bibliothèque du conseil municipal de Paris. — n° 1470. — Lévy. *Etude sur les emprunts de la Ville de Paris*. Thèse Paris, 1896. — Block et de Pontich. *L'Administration de la Ville de Paris et du département de la Seine*, 1884. — Gaston Cadou. *Les finances de la Ville de Paris*, 1900.

pour concourir, avec le prélèvement de pareille somme sur les revenus annuels, à la construction de nouvelles halles centrales, de plusieurs mairies et écoles, et à la réédification d'une partie du Collège Louis-le-Grand et de la Sorbonne. Mais, par suite des événements de 1848, ces entreprises furent ajournées ; un décret du 24 août de la même année, permit de modifier l'affectation de l'emprunt en vue de pourvoir aux dépenses extraordinaires qu'avait occasionnées la Révolution. Toutefois, les circonstances n'étant pas favorables à la négociation de l'emprunt, la Ville se trouva dans la nécessité de solliciter un prêt de 8 millions à la Banque de France. L'adjudication de l'emprunt n'eut lieu que le 26 avril 1849. Il fut émis 25.000 obligations de 1.000 francs chacune, portant intérêt à 5 0/0 et remboursables au pair, du 1^{er} octobre 1849 au 1^{er} avril 1859. Seulement, comme la Ville avait encore à servir jusqu'à la fin de 1852 des rentes créées en 1815 et 1822, plus les intérêts de l'emprunt de 40 millions qui remontaient à 1832 il fut stipulé que jusqu'au 1^{er} avril 1853, il ne serait remboursé que 34 obligations portant prime et que l'amortissement graduel et régulier ne commencerait qu'à partir du 1^{er} octobre de ladite année. Il fallût bientôt réaliser un autre emprunt pour exécuter de grands travaux depuis longtemps projetés ; ce fut l'œuvre de la loi du 4 août 1851 qui autorisa un emprunt de 50 millions au moyen d'obligations de 1.000 francs chacune, amortissables semestrielle

ment et par la voie du sort, portant un intérêt maximum de 5 o/o et une prime maxima de 1 o/o. Les emprunts de 1855 et de 1860, autorisés également en vue de grands travaux, le premier par la loi du 2 mai 1855, le second par celle du 1^{er} août 1860, furent réalisés par voie de souscription publique sur l'initiative d'Haussman. L'emprunt de 1855 comprenait l'émission à 400 francs de 15.000 obligations de 500 francs 3 o/o ; l'emprunt de 1860 comprit 287.618 obligations et nous voyons alors apparaître la combinaison des lots. Ceux-ci se montaient à 300.000 francs dans l'emprunt de 1855. Le premier de ces emprunts était destiné à achever la rue de Rivoli et le boulevard Sébastopol, à payer les travaux de dégagement de l'Hôtel de ville et l'ouverture de l'avenue Victoria ; le second devait permettre de couvrir les dépenses extraordinaires occasionnées par l'extension des limites de Paris.

En 1865 commence la série des emprunts à long terme par la Ville de Paris. La loi du 12 juillet 1865 autorise celle-ci à emprunter une somme de 250 millions pour l'exécution de divers travaux d'utilité publique et remboursables en soixante ans ; 600.000 obligations 4 o/o 500 francs furent émises le 25 juillet 1865 au prix de 450 francs et remboursables en soixante ans à partir du 1^{er} février 1869 ; ces obligations participent annuellement à quatre tirages de lots s'élevant à un chiffre total de 1.140.000 francs ; cha-

que tirage comprend 1 lot de 150.000 francs, 1 de 50.000 francs, 4 de 10.000 francs, 5 de 5.000 francs, et 10 de 2.000 francs. Une fois entrée dans cette voie, la Ville de Paris a fréquemment utilisé la pratique des emprunts à lots. La loi du 18 avril 1869 l'autorise à émettre le nombre d'obligations nécessaires pour produire une somme de 465.775.196 fr. remboursables en quarante ans à partir du 31 juillet 1869. Cet emprunt était nécessaire à la Ville pour s'acquitter des emprunts précédemment contractés. Il fut réalisé par l'émission de 753.623 obligations 3 o/o de 400 francs pratiquée le 8 mai 1869 au prix de 345 francs et remboursables en quarante ans à partir du 31 juillet 1869. Le montant des lots annuels est fixé à 1 million ; chaque tirage comprend un lot de 200.000 francs, 4 lots de 10.000 francs et 10 de 1.000 francs.

Le 6 septembre 1871 intervient une loi qui autorise la Ville de Paris à emprunter 350 millions aux conditions fixées par la délibération de son conseil municipal en date du 26 août précédent ; les lots ne pourront pas excéder la somme annuelle de 1.500.000 fr. ; les sommes à en provenir seront affectées au paiement de certaines dettes exigibles. En exécution de cette loi, 1.296.300 obligations 3 o/o de 400 francs furent émises le 26 septembre 1871 au prix moyen de 275 fr. 22 remboursables dans soixante-quatorze ans à partir du 5 mai 1872 ; 71.300 de ces obligations ont

été divisées en coupures donnant droit au quart des avantages accordés aux obligations entières. Le montant total des lots annuels est de 1.560.000 francs. Les tirages sont effectués par séries ; chaque série comprend dix obligations groupées dans leur ordre numérique ; un premier tirage trimestriel a pour objet d'indiquer, conformément au tableau d'amortissement, les séries devant fournir les numéros appelés à concourir au tirage définitif. Il a lieu les 10 des mois de janvier, avril, juillet et octobre ; dix jours après, il est procédé, par numéros isolés et dans les séries extraites, au tirage des numéros auxquels sont échus les lots. Chaque tirage comprend 1 lot de 100.000 francs, 2 de 50.000 francs, 10 de 10.000 francs et 75 de 1.000 francs.

En 1874, une loi du 24 décembre autorise la Ville de Paris à emprunter une somme de 220 millions remboursables en soixante-quinze ans à partir de 1875. Cette somme avait pour objet d'éteindre une partie de la dette flottante, de réédifier l'Hôtel de ville, d'effectuer des opérations de voirie. Le montant annuel des lots applicables aux obligations sorties à chaque tirage est fixé par la loi à 900.000 francs. Par la suite, la destination d'une partie de cet emprunt fut changée et appliquée à l'assainissement du quartier Marbeuf et à l'agrandissement des cliniques de la Faculté de médecine. Le montant des lots annuels, 900.000 francs, fut réparti en un lot de 100.000 francs,

un de 50.000 francs, 3 de 10.000 francs, 4 de 5.000 francs et 25 de 1.000 francs. En 1876, intervient un nouvel emprunt de 120 millions. Il s'agissait de procéder à l'assainissement et au nivellement de la butte des Moulins et de l'avenue de l'Opéra, de prolonger le boulevard Saint-Germain de la rue de Rennes au ministère des Travaux publics, de reconstruire l'entrepôt de Bercy, etc. En exécution de cet emprunt, 258.065 obligations 4 o/o de 500 francs furent émises le 22 juillet 1876 au taux de 465 francs remboursables en soixante-treize ans à partir du 25 février 1877. Chaque tirage comprend un lot de 100.000 francs, un de 10.000 francs, 10 de 1.000 francs, soit au total 500.000 francs de lots annuels. A la dernière époque, les emprunts contractés par la capitale se sont multipliés, ils ont tous été réalisés au moyen d'obligations à lots. Citons notamment l'emprunt de 250 millions autorisé par la loi du 13 juillet 1886 en vue de pouvoir à l'achèvement des travaux de la Sorbonne, à la conservation des bâtiments de l'exposition universelle et à divers autres travaux de voirie. Cet emprunt fut effectué par l'émission de 693.750 obligations 3 o/o remboursables à 400 francs avec un million de lots par an. En 1892, nouvel emprunt autorisé par la loi du 22 juillet pour faire face aux dépenses occasionnées par des opérations de voirie, des travaux d'assainissement et des constructions scolaires ; 588.235 obli-

gations 2 1/2 0/0 de 400 francs ont été émises le 21 avril 1894 au prix de 240 francs remboursables dans soixante-quinze ans à partir du 15 août 1898. A chaque tirage sont alloués 1 lot de 100.000 francs, 1 de 50.000 francs, 2 de 10.000 francs et 30 de 1.000 francs, soit 800.000 francs par an.

L'assainissement de la ville de Paris, l'achèvement du réseau d'égout et de la distribution d'eau ont donné lieu encore à de nouvelles dépenses, d'où la loi du 22 juillet 1896 autorisant la Ville de Paris à emprunter 47 millions ; les lots annuels s'élèvent à 646.000 francs. De nouveaux emprunts ont été contractés en vertu de la loi du 6 janvier 1898 et de celle du 30 mars de la même année. Cette dernière autorise des tirages annuels pour 600.000 francs (l'emprunt a été réalisé de 412.500 obligations 2 0/0 de 500 francs remboursables en soixante-quinze ans à partir de 1904. C'est à 700.000 francs que s'élèvent les lots annuels alloués par tirage au sort aux porteurs des obligations du deuxième emprunt du Métropolitain autorisé par la loi du 26 juin 1903 (émission de 386.363 obligations d'une valeur nominale de 500 francs et rapportant un intérêt de 2 1/2 0/0.

Enfin, pour couvrir les dépenses résultant de l'abaissement du prix du gaz, la loi du 10 avril 1904 a autorisé la capitale à emprunter 100.000.000 de francs par voie d'obligations remboursables à 400 francs

avec intérêt de $2\frac{3}{4}$ 0/0 ; 106 lots sont tirés tous les ans pour une somme totale de 400.000 francs. (Ces lots sont tirés en février et en août ; à chaque échéance, il y a 1 lot de 100.000 francs, 2 de 25.000 francs et 50 de 1.000 francs.)

L'énumération de ces diverses lois montre que la Ville de Paris a largement mis à contribution la combinaison des lots pour assurer le succès des emprunts qu'elle a émis depuis 1855. La capitale a été imitée d'ailleurs sur ce point par beaucoup d'autre villes ; de plus, certaines grandes sociétés financières ont été autorisées à recourir à la même pratique ; tel est le cas du Crédit Foncier de France, investi par un décret du 28 mars 1852 du droit de mettre en circulation des obligations à lots moyennant l'autorisation préalable du gouvernement, et du Crédit Foncier Colonial qui peu d'années plus tard a obtenu le même privilège.

Mais, en présence de ces faits, comment expliquer que le législateur permette de violer une loi dont il est lui-même l'auteur ? N'y a-t-il pas une contradiction singulière à édicter une législation sévère prohibant les loteries ; puis, par une série de lois successives, à permettre un si grand nombre de dérogations à la loi fondamentale sur la matière, si bien que le principe ne semble plus exister qu'à l'état de règle théorique ? Ces objections n'ont point échappé au gouvernement qui a tenu à se justifier en affir-

mant qu'il intervenait non pas pour lever une prohibition, mais simplement pour accomplir un acte de tutelle administrative. De plus, le gouvernement a souvent déclaré que la loi de 1836 n'était pas susceptible de s'appliquer aux emprunts à lots. Il a invoqué l'opinion des auteurs de la première encyclopédie (1). « Un emprunt en loterie, disent ces auteurs, quoique, sous plusieurs rapports, hors des véritables principes, diffère pourtant des loteries proprement dites, dans lesquelles l'alternative des joueurs est toujours placée entre la perte entière des mises et la faveur particulière d'un petit nombre de chances. Dans l'emprunt en loterie, le joueur consent à placer son argent à un intérêt plus faible, dans l'espérance d'un lot en sus de cet intérêt qui est commun à tous les prêteurs. Toute la perte est donc dans cette diminution générale d'intérêts, dont se compose la fortune d'un petit nombre de ceux que la fortune favorise ; en sorte que, dans cette espèce de jeu, non seulement tout le profit est versé sur les joueurs, mais même le sort y est forcé d'être favorable aux uns sans pouvoir jamais être entièrement funeste aux autres (2). » Lorsqu'en 1865 le gouvernement impérial demanda des crédits pour l'expédition du Mexique, l'opposition lui reprocha d'avoir autorisé

1. V^o Loterie.

2. Frèrejouan du Saint, p. 264.

l'émission en France de l'emprunt mexicain par simple décret, alors qu'une loi spéciale eût été nécessaire pour lever à son égard la prohibition générale édictée en 1836. Le ministre, M. Rouher, répondit que la loi de 1836 interdisait seulement la loterie pure, c'est-à-dire l'opération dans laquelle, par le sacrifice définitif d'une somme minime, on cherche à créer une chance aléatoire. Or, dans l'emprunt à lots, il s'agit d'un placement sérieux ; il y a un intérêt annuel versé ; la mise du prêteur n'est donc pas perdue alors même que la chance ne le favoriserait pas ; il a toujours droit au remboursement de son argent (1). L'orateur du gouvernement interprétait la loi de 1836 comme inapplicable aux loteries. En effet, si l'article 1^{er} contient une prohibition, l'article 2 renferme l'énumération des opérations considérées comme des loteries prohibées. Cette énumération est limitative, puisqu'elle est faite par une loi de caractère pénal ; or, les obligations à lots n'y figurent pas et il serait arbitraire de les regarder comme défendues.

Il n'est pas certain que cette interprétation officielle correspondit à l'intention du législateur de 1836. Il semble plus juste de croire que ce dernier a voulu condamner toutes les opérations qui choisissent le sort pour instrument et rien ne permet de supposer que le mot loterie ait été entendu en 1836 dans un

1. Thirouin, thèse, p. 58.

sens étroit. Les travaux préparatoires de la loi de 1838 contiennent d'ailleurs un passage où il est dit que l'article 2 défend « pour l'avenir les créations de rentes à primes faites au nom de quelques communes pour attirer les bailleurs de fonds ».

La difficulté reparut en 1868 lors de la demande d'autorisation adressée au Corps législatif par la Compagnie du Canal de Suez. En présence des attaques dirigées contre les emprunts à lots, et des discussions juridiques qui avaient été engagées sur la question, la Compagnie sollicita la reconnaissance législative des obligations à lots qu'elle se proposait d'émettre. Cette satisfaction lui fut accordée à une majorité considérable ; mais l'attitude prise par le gouvernement en cette occasion n'est pas de nature à fournir beaucoup d'éclaircissements ; en effet, pour se concilier la majorité, le gouvernement déclara que, ou bien la loi de 1836 n'était pas applicable à l'espèce et alors le vote allait de soi ; ou bien cette loi prohibait les emprunts à lots, mais en considération de la grandeur de l'entreprise, la concession de l'autorisation demandée s'imposait.

Cette controverse sur la légalité des emprunts à lots a persisté jusqu'en 1876, époque à laquelle la Cour Suprême a pris nettement parti et a affirmé l'illégalité des valeurs à lots (1). D'après la Cour

1. Cassation, 14 janvier 1876. S. 76. I. 133.

Suprême, les termes de la loi de 1836 sont généraux et absolus ; ils ne distinguent pas entre les lots, objet principal de l'opération, et ceux qui n'en forment que l'accessoire ; dès lors, l'émission des valeurs à lots ne peut se produire qu'en vertu d'une autorisation expresse et par suite d'une exception que le législateur lui-même doit apporter à la règle de la prohibition. Sans doute, les valeurs à lots sont de nature à stimuler l'épargne, en ce sens que beaucoup de personnes n'économisent qu'en vue de se procurer les fonds nécessaires à l'achat d'une obligation à lots, étant attirées par la perspective de gagner une somme considérable : « Bien des petites fortunes, écrit M. Leroy-Beaulieu, ont pour origine l'appât exercé par un lot ; quand on a pris goût aux valeurs mobilières sous cette forme, on s'habitue bientôt à toutes les autres, on a fait le premier pas dans la voie de l'épargne et bientôt on en fait d'autres. » On a dit encore que les souscripteurs sont exposés à perdre seulement les illusions qu'ils avaient conçues et non l'argent engagé par eux de cette manière (2).

Mais beaucoup d'auteurs reprochent aux emprunts à lots de faire miroiter aux yeux des pauvres et des besogneux la possibilité d'un gain sans travail et de corrompre par là le peuple. A notre avis, cet argu-

1. Frèrejouan du Saint, n° 196.

ment n'est pas absolument décisif pour taxer d'illégalité la pratique des emprunts à lots et bien plus solide nous paraît l'objection tirée du texte même de la loi de 1836. Les valeurs à lots développent incontestablement le goût de l'épargne, facilitent le succès des grandes entreprises et par suite augmentent la richesse générale du pays lui-même ; il est vraisemblable que si elles avaient été répandues en 1836 comme à l'époque contemporaine, le législateur ne les eût pas enveloppées dans la réprobation qu'il a manifestée à l'endroit des loteries. Mais, dans l'état actuel de la législation, la prohibition restant la règle, il est impossible de ne pas s'inspirer de l'interprétation restrictive pour appliquer une loi relative à l'émission de valeurs à lots. C'est là une remarque importante parce qu'elle conduit à proscrire sévèrement toutes les opérations qui ne peuvent pas être considérées comme comprises dans le bénéfice de l'exception. La Cour de cassation, dans un arrêt du 8 juillet 1882, déclare que, si, en vue d'un intérêt économique, des lois postérieures à 1836 ont pu autoriser des villes ou des sociétés financières à émettre des obligations avec lots, ces lois ont strictement prévu dans quelles conditions chacune de ces émissions aurait lieu ; elles ont fixé la valeur du titre et son revenu annuel, l'importance des gains aléatoires, le nombre des tirages au sort et le taux du remboursement ; elles ont limité ainsi

la proportion d'aléas qu'elles permettaient, de manière à conserver à la valeur émise les caractères d'un placement sérieux ; dès lors, pose en principe la Cour Suprême, les conditions arrêtées par ces lois spéciales pour la création de certaines obligations à lots doivent être strictement observées ; il ne saurait être permis de les modifier dans leurs éléments principaux et notamment d'y ajouter des chances de gain autres que celles déterminées par le législateur ; une modification de n'importe quelle sorte aurait pour résultat de dénaturer complètement l'opération en vue de laquelle l'autorisation avait été accordée. Elle constituerait une opération aléatoire nouvelle qui, n'étant plus couverte par l'autorisation primitive, tomberait sous l'application des articles 1, 2, 3 de la loi de 1836 et 410 du Code pénal (1). Il convient donc de condamner la plupart des combinaisons imaginées par les banquiers pour mettre les valeurs à lots à la portée de l'épargne la plus minime ; toutes clauses de nature à modifier les chances qui ont été prévues par l'autorisation seraient une fraude à la loi ; elles constitueraient une loterie distincte qui, pour tenter les petites bourses, transformerait un placement sérieux en une

1. S. 83. 1. 233 ; D. 83. 1. 89. — Limoges, 1^{er} mai et 24 décembre 1884. S. 85. 2. 32. — Cassation, 31 janvier 1885. S. 85. 1. 240 ; D. 86. 1. 182.

opération aléatoire ; la spéculation est donc loin d'être licite en ce qui concerne le placement des valeurs à lots exceptionnellement autorisées.

Quelles sont les conditions qui peuvent être considérées comme essentielles dans toutes les valeurs à lots autorisées et qui ne pourraient être modifiées sans qu'il y ait contravention à la loi de 1836 ? D'après les arrêts qui ont tranché la difficulté, ces conditions se réfèrent à la valeur du titre et à son taux de remboursement, aux intérêts annuels qui y sont attachés, à l'importance des gains aléatoires qui peuvent découler de la possession du titre. Toutes ces conditions peuvent être résumées dans la formule suivante : lors de l'émission ou de la vente, il convient d'observer les conditions fixées par le législateur et auxquelles il subordonne expressément la dérogation à la loi (1). Il faut maintenant passer en revue les diverses combinaisons usitées dans la pratique pour vendre les titres et tourner les prescriptions contenues dans la loi d'autorisation.

Première combinaison. — Elle consiste à diviser le titre en deux et à céder séparément, d'une part, la créance du capital et des intérêts et, d'autre part, l'éventualité du lot. De cette manière les acheteurs

1. Limoges, 1^{er} mai 1884. S. 85. 2. 32. — Cassation, 31 janvier 1885. S. 85. 1. 240. — Nancy, 6 décembre 1886. S. 87. 2. 54.

sont répartis en deux catégories : on propose aux uns une créance productive d'intérêts et aux autres un billet de loterie. La Cour de cassation a déclaré que cette scission, pratiquée pour la première fois en 1864 sur des obligations du Crédit Foncier, était illégale ; car le fractionnement aboutit à la violation pure et simple de la loi de 1836. Le titre primitivement émis se trouve ainsi dénaturé et transformé en deux titres nouveaux, une obligation ordinaire et un billet de loterie, résultat que n'avait nullement prévu le décret d'autorisation. « Séparer la chance d'un lot d'avec la créance d'une somme prêtée, c'est, en modifiant les conditions d'émission autorisées, perdre l'immunité de cette autorisation. On retombe alors sous la loi générale qui prohibe et punit les loteries et appels au hasard par la voie d'un tirage au sort. L'application sévère de la loi est d'autant mieux justifiée dans l'espèce que le caractère pur de la loterie apparaît sans mélange dans l'acte de celui qui achète la chance du sort. Il s'expose à perdre son prix qui est une mise, un enjeu, si le sort se prononce contre lui (1). » Par application du même principe a été considérée comme prohibée par la loi de 1836 l'émission de billets représentant une fraction des chances de lots attachées aux obligations avec primes (2). De même est illicite

1. Note sous Cassation, 10 février 1865. S. 66. I. 340 ; D. 66. I. 280.

2. Cassation, 24 mars et 3 mai 1866, même référence.

la cession des chances faite séparément des titres, dans le tirage des lots des obligations du Crédit Foncier, alors même que ces chances seraient cédées entières et non fractionnées (1).

Deuxième combinaison. — Le fractionnement des titres peut être opéré d'une manière différente de la précédente. Le titre est divisé en coupures qui donnent droit chacune à une portion du capital remboursable et à une fraction des lots dépendant du hasard. C'est ainsi que, lors de l'emprunt mexicain, un banquier avait divisé les obligations de cet emprunt dont le taux d'émission était de 340 francs, en actions ou coupures qui donnaient droit chacune à une quote-part des lots dépendant du hasard, indépendamment d'une part dans le capital remboursable. La Cour de cassation a décidé qu'ici encore les conditions de l'autorisation se trouvaient modifiées ; en effet, les coupures d'obligations n'émanent plus de l'établissement à qui l'autorisation a été accordée ; les cessionnaires partiels d'un titre divisé auraient désormais pour débiteur non plus l'établissement qui a émis l'emprunt, mais le banquier cédant dont la solvabilité est moins certaine. D'autre part, en divisant le titre, le banquier modifie la nature de l'émission. Au lieu de garder le caractère d'un placement sérieux où les lots ne tiennent qu'une place

1. Rouen, 15 janvier 1866. S. 66. 2. 265.

accessoire, l'opération transformait le titre en autant de billets de loterie qu'il y avait de coupures ; car si l'obligation, à raison de l'élévation de son taux, ne peut s'adresser qu'à un public aisé, désireux avant tout de rendre son capital productif, les acheteurs de coupures, acquérant leurs titres pour une faible somme, ne sont attirés que par la perspective des lots (1).

Troisième combinaison. — Vente à tempérament des valeurs à lots. — On entend par là la vente faite de la main à la main ou par contrat moyennant un prix débattu entre les parties et payable par acomptes mensuels. C'est là une des opérations les plus courantes au sujet de la négociation des valeurs à lots. L'opération en elle-même est parfaitement licite. Les valeurs à lots sont ainsi mises à la portée des travailleurs et des gens de condition modeste qui ne disposent pas de capitaux suffisants pour en faire l'acquisition au comptant. Seulement, des agents d'affaire d'une moralité douteuse avaient su exploiter l'attraction qu'exercent les valeurs à lots sur les classes laborieuses de la population ; ils recrutaient des clients en exagérant les avantages de ces titres, en faisant valoir le nombre des tirages au sort, la modicité du premier paiement et les facilités accordées pour le versement intégral. En réalité, le prix

1. Cassation, 24 mars 1866, précité, et Garraud, t. V, n° 397.

de vente était le plus fréquemment majoré, et sans aucun rapport avec le cours du jour. De plus, la vente ne portait pas toujours sur un titre déterminé ; ou encore le titre était immédiatement donné en nantissement par le vendeur à un tiers, car le vendeur avait lui-même acheté le titre sans posséder les fonds et il avait besoin de se les procurer pour se libérer de la dette du prix.

Les manœuvres frauduleuses échappaient la plupart du temps à l'application de l'article 405 parce qu'il n'y avait pas de témoins. A la rigueur on aurait pu soutenir qu'il y avait abus de dépôt atteint par l'article 408. En effet, le vendeur conservait entre ses mains jusqu'au paiement intégral du prix le titre vendu. Mais, comme il remettait à l'acheteur le numéro du titre, et lui permettait ainsi de participer aux chances de tirages au sort successifs, dès le premier ou le second versement suivant les conventions, l'opération pouvait s'analyser dans la stipulation d'un droit de rétention, par conséquent licite.

La fréquence de ces clauses désastreuses pour les acheteurs détermina le législateur à intervenir. Le 24 octobre 1890, M. Royer, député de l'Aube, déposait une proposition de loi tendant à réprimer les abus commis dans les ventes à tempérament des valeurs de bourse. Cette proposition fut adoptée par les Chambres le 23 janvier 1893 ; après de nombreux incidents parlementaires et de multiples renvois du

Sénat à la Chambre, la réforme put enfin aboutir ; elle est contenue dans la loi du 12 mars 1900 intitulée *Loi ayant pour objet de réprimer les abus commis en matière de ventes à crédit des valeurs de bourse*. Mais cette loi n'a malheureusement pas prévu toutes les pratiques usitées dans les conventions dont il s'agit, de sorte qu'il y a lieu d'examiner successivement les clauses réglementées par la loi nouvelle ; puis celles qui sont demeurées régies par la loi de 1836.

A. — *Clauses visées par la loi du 12 mars 1900.* — C'est d'abord la majoration du prix. Les vendeurs avaient pris l'habitude de dissimuler le prix réel du titre qu'ils offraient au public. C'était là un danger devant lequel les tribunaux se trouvaient désarmés ; on avait essayé sans doute de soutenir qu'il y avait là une modification apportée aux conditions substantielles de la loi d'autorisation ; mais cette opinion n'avait pas été acceptée ; le prix est en effet essentiellement variable sous l'influence de la loi de l'offre et de la demande ; et, du moment que le titre vendu à crédit pour un prix supérieur au cours de la Bourse demeurait bien le même titre que celui dont l'émission avait été permise, il n'y avait nullement violation des conditions de la loi d'autorisation. La loi de 1900 reconnaît sans doute la validité de la clause dont il s'agit, mais elle impose à peine de nullité au vendeur certaines formalités protectrices des intérêts des acheteurs. On avait constaté que

l'exagération du prix exigé par certaines maisons vendant à crédit atteignait souvent les trois cinquièmes de la valeur du titre, au cours de la Bourse. C'était augmenter odieusement la dépense occasionnée par l'achat du titre. « Le banquier arrive ainsi à faire payer 185 francs des titres qui sont cotés 110 francs à la Bourse : cela impressionne défavorablement. On a l'air de dire aux ouvriers, aux cultivateurs : pauvres exploités, on vous fait payer 185 francs ce que vous pouviez avoir pour 110 francs ; on vous trompe, on abuse de votre ingénuité (1). » Pour prévenir ces abus, le législateur oblige le vendeur : 1° à indiquer dans l'acte de cession fait en double original l'un des cours cotés à la Bourse dans les quatre jours précédant la cession et à défaut le dernier cours coté ; 2° le prix total de vente de chacune des valeurs y compris tous frais de timbres et de recouvrement par la poste ou autrement (art. 2). La Chambre avait proposé le cours de la veille ; elle y renonça par le motif que les ventes de cette nature étant souvent effectuées par des intermédiaires qui se transportent dans les campagnes, il leur serait matériellement impossible d'indiquer dans l'acte de vente le cours de la Bourse de la veille. A l'inverse, le délai de huitaine fut rejeté comme étant trop long, à cause des variations qui peuvent se produire dans

1. Labbé, note sous Nontron. S. 87. 2. 49.

les cours. Etant donné le délai de quatre jours, il n'est pas possible de soutenir qu'il y a eu ignorance des cours. Grâce à cette indication, l'acheteur à qui serait demandé un prix majoré saura que ce titre a une valeur beaucoup moindre en Bourse et il pourra se le procurer par d'autres voies et à des conditions moins onéreuses.

En outre, le vendeur n'a plus comme autrefois la latitude d'accorder à l'acheteur pour se libérer une période très longue. Les vendeurs avaient abusé de cette liberté et échelonnaient fréquemment le paiement du prix sur cinq ou six années. L'article 3 de la loi de 1900 décide, au contraire, que les paiements fractionnés ne peuvent être échelonnés sur une durée de plus de deux ans (art. 3). Il ne faut pas oublier en effet que les valeurs à lots ne rapportent qu'un revenu très faible qui ne dépasse généralement pas 2 0/0 ; or, pendant le délai du paiement, le vendeur se faisait payer chaque année sous forme de commission ou d'intérêt 12 0/0 de ses avances ; donc, plus le vendeur accordait de délai, et plus l'acheteur payait un prix supérieur à la véritable valeur du titre.

D'autre part, la loi nouvelle interdit de stipuler un délai pour la détermination du prix. Avant 1900, les banquiers avaient l'habitude d'insérer dans les contrats de vente une stipulation qui leur concédait un certain délai pour la détermination du numéro du

titre. Ce délai permettait au banquier de continuer après la vente à profiter des avantages du titre cédé ou même de vendre un titre qu'il ne possédait pas encore et qu'il cherchait ensuite à se procurer. La jurisprudence n'avait pas hésité à condamner de semblables clauses en se fondant sur la violation de la loi de 1836. Des décisions prononçant la nullité étaient intervenues dans les cas suivants : lorsque le contrat ne donnait à l'acquéreur le droit de connaître le numéro du titre que douze jours après le troisième versement (1) : « Attendu, déclare la Cour de Limoges, que la loi d'autorisation a nécessairement entendu que, dès le jour de la convention, l'acheteur fût en possession du titre, et jouit de tous les avantages qui y sont attachés » ; lorsque l'acheteur n'avait droit à aucun lot depuis l'achat du titre, jusqu'à la notification qui devait lui être faite du numéro de ce titre (2) ; lorsque l'acquéreur est laissé pendant un temps plus ou moins prolongé, dans l'ignorance du numéro du titre qui lui a été vendu (3) ; lorsque le vendeur ne devait informer l'acquéreur des numéros des titres par lui acquis qu'après le versement du premier acompte mensuel (4).

Mais dans la doctrine, beaucoup d'auteurs persis-

1. Limoges, 1^{er} mai 1884. S. 85. 2. 32.

2. Paris, 10 novembre 1886. D. 86. 2. 231.

3. Cassation, 29 janvier 1887. S. 87. 1. 238.

4. Cassation, 9 décembre 1887. S. 88. 137.

taient à soutenir que la clause incriminée ne dérogeait nullement à la loi d'autorisation et par conséquent ne tombait point sous la prohibition de la loi de 1838. Les partisans de cette opinion assimilaient l'opération à la vente d'une chose indéterminée dans laquelle le contrat est parfait dès l'accord des volontés, mais la propriété de l'objet vendu n'est transférée qu'*après* l'individualisation de cet objet ; la loi d'autorisation n'était nullement violée, concluaient ces auteurs, le vendeur restant propriétaire jusqu'à la détermination du titre, conservant les intérêts, et participant aux tirages (1). La loi nouvelle tranche cette controverse et elle ne concède aucun délai pour la détermination du titre. Le vendeur est tenu d'indiquer dans l'acte de vente le numéro de chacune des valeurs vendues (art. 2.) Le législateur a voulu éviter que l'acheteur ne fût privé pendant un certain temps du droit aux coupons et aux lots.

Une troisième clause condamnée par la loi de 1900 est celle attribuant au vendeur la faculté de garder par devers lui la valeur vendue jusqu'au paiement du prix et de la mettre en gage dans son intérêt. Il est manifeste que la mise en gage du titre par le vendeur exposait l'acheteur à des risques ; le banquier recourait à ce procédé pour garantir à ses propres créanciers le remboursement d'avances consen-

1. Cf. Poloni, p. 334.

ties par eux, mais l'acheteur courait ainsi le danger que l'insolvabilité du vendeur aboutit à la vente du titre qu'il avait légitimement acquis. Cependant la jurisprudence avait accepté la validité de cette clause ; rien dans le contrat de vente ne s'oppose à ce que le vendeur resté en possession de l'objet par lui vendu puisse le donner en gage, si une clause du contrat lui confère cette faculté. Aucune des conditions substantielles de la vente ne se trouve atteint ; le vendeur n'en reste pas moins tenu de conserver la chose, d'en faire ultérieurement la délivrance et de garantir l'acquéreur contre toute éviction. S'il est mis ultérieurement dans l'impossibilité de livrer les titres vendus, il devra verser des dommages et intérêts. Un arrêt de la Cour de Cassation du 17 juillet 1893 avait notamment décidé que « la loi de 1836 n'interdit pas de convenir que les titres vendus pourront jusqu'à parfait paiement pour l'acheteur être conservés par le vendeur, ou déposés par lui, sous sa responsabilité, chez les tiers, même en garantie d'avances faites : cette dernière clause ne saurait par elle-même et à elle seule constituer le pacte commissoire contraire à l'article 2078 qui interdit au gagiste la vente du gage sans les formalités légales (1) ». Un autre arrêt porte que « le droit notamment réservé au vendeur de déposer les titres en gage chez des

1. S. 94. 1. 193.

tiers, jusqu'à l'époque de l'exigibilité de la livraison, affecte, non l'existence du contrat de vente et les obligations qui en résultent, mais seulement son exécution ; elle ne constitue point dès lors la condition protestative prohibée par l'article 1174 (1) ; mais la loi nouvelle n'a point voulu laisser les acheteurs exposés aux dangers, tels que les risques d'insolvabilité du vendeur résultant de cette clause. Il annule toute stipulation permettant au vendeur de mettre en gage des titres vendus. Il n'a pas le droit de s'en dessaisir et il doit le représenter à toute réquisition de l'acquéreur ; toute convention contraire est nulle. (Loi de 1900, art. 4.)

Tels sont les principaux points réglés par le législateur de 1900 ; mais cette loi négligeait beaucoup d'autres clauses ; c'est à leur occasion que la controverse règne.

B. — *Clauses non prévues par la loi du 12 mars 1900.* — C'est d'abord la faculté réservée à l'acheteur de renoncer au contrat après un ou plusieurs versements. Il s'agit de savoir si les parties peuvent convenir que l'acheteur pourra se départir du contrat par le défaut de paiement d'un ou de plusieurs termes en perdant les sommes déjà versées ; la majorité de la doctrine et des arrêts se prononce contre la validité de cette stipulation. Il paraît en effet légi-

1. Cassation, 10 janvier 1900. *Gaz. Pal.*, 1900. 1. 373.

time de prohiber une opération dans laquelle l'acheteur peut se désister en perdant la somme minime par lui versée, sinon l'opération dégénérerait en loterie : en donnant à l'acheteur la faculté de renoncer au contrat, déclare la Cour de Limoges, le prévenu se trouvait avoir remis un simple billet de loterie, puisque pour courir la chance des tirages, l'acheteur n'avait qu'à déboursier la veille une somme relativement minime et qu'il demeurait libre de renoncer à son contrat le lendemain (1). En conséquence il a été jugé que l'opération présentait un caractère délictueux lorsque l'acheteur a la faculté de renoncer au contrat après avoir fait un ou plusieurs versements (2), ou encore lorsque l'acheteur peut s'affranchir du paiement du prix en acquérant seulement par le versement d'un terme droit à une chance de lot (3).

Est encore manifestement illicite la clause par laquelle le vendeur s'engage à payer une prime à l'acquéreur au cas où, avant le paiement du prix, le titre vendu sortirait au tirage au pair, c'est-à-dire serait amorti sans lot. La jurisprudence considère qu'une modification illégitime est ainsi apportée aux conditions substantielles du titre autorisé. Le banquier, en ajoutant un lot de plus à ceux dont l'espé-

1. Limoges, 1^{er} mai 1884. S. 85. 2. 32.

2. Cass., 29 janvier 1887. S. 87. 1. 238.

3. Cass., 15 mars 1887. D. 88. 1. 489.

rance était autorisée par la loi, fait naître l'aliment d'un jeu entre lui et l'acquéreur. Il crée en définitive des lots qu'il est seul obligé de payer et qui ne sont pas inhérents au titre, puisque seules les personnes, qui auront acheté des valeurs à un certain banquier, sont appelées à bénéficier de cet aléa nouveau. La jurisprudence a décidé qu'il y avait convention à la loi de 1836 (1).

Souvent encore il est stipulé qu'en cas de non paiement d'une traite après l'expiration d'un délai de deux mois et le sixième jour à compter de la fin de ce délai, le titre acheté sera considéré comme revendu à la bourse au cours moyen pour le décompte de ce que l'acheteur reste devoir. Les banquiers ont en effet remarqué que les acheteurs à tempérament cessaient très fréquemment de payer les acomptes convenus ; et, une action en justice n'aboutit le plus souvent, en raison de l'insolvabilité des clients, qu'à des frais exposés en pure perte. L'exécution en bourse est un procédé bien plus expéditif et plus sûr. On a soutenu que cette clause pouvait se justifier ; elle équivaut à la résolution de la vente pour inexécution avec dommages et intérêts qui peuvent être fixés à l'avance par une sorte de clause pénale. Or, la loi permet de stipuler qu'une vente sera résolue de plein droit et sans sommation ;

1. Cass., juillet 1892. S. 83. 1. 233. "

mais la Cour de Cassation a décidé qu'il y avait là un pacte commissaire prohibé ; elle fonde son opinion, non pas sur la loi de 1836, mais sur l'article 2078 du Code civil, qui prohibe le pacte commissaire. Le motif donné par la Cour Suprême est important à retenir ; car elle conduit à restreindre la nullité à la clause dont il s'agit, le surplus du contrat demeurant valable ; tandis que, si l'incrimination s'appuyait sur la prohibition des loteries, le contrat tout entier serait entaché de nullité (1).

D'autres combinaisons ont encore été imaginées : ainsi, le vendeur s'oblige, pour le cas où le titre vendu sortirait au tirage avant le paiement intégral du prix et sans être favorisé d'un lot, à le remplacer par un autre titre de même nature ; les vendeurs à tempérament cherchent, de cette manière, à attirer les clients. La Cour d'Angers a vu dans cette opération une combinaison illicite, car elle a pour conséquence d'attribuer au souscripteur une chance nouvelle de gain qui n'a pas été prévue par la loi d'autorisation (2). Pour la Cour Suprême, les vendeurs ont contrevenu à la loi de 1836 en créant une opération aléatoire nouvelle qui leur est propre. Certains auteurs ont protesté contre cette décision.

1. Cass., 29 janvier 1887. S. 87. 1. 238.

2. Angers, 16 juillet 1883. — Limoges 1^{er} mai 1884. S. 85.
2. 32. — Cassation 31 janvier 1885. S. 85. 1. 240.

« Qu'est-il arrivé, écrit M. Labbé (1) ? les vendeurs ont renoncé à cette clause, certainement avantageuse à l'acheteur ; ils n'ont pas sensiblement diminué le prix des valeurs à lots qu'ils vendent à tempérament, car ils tâchent toujours d'obtenir le plus possible ; nous avouons que, si nous regrettons l'exagération dans le prix de vente, si nous réprouvons les moyens employés pour trouver des acheteurs crédules, la combinaison du remplacement d'un titre sorti au tirage sans lots, remplacement aux frais du vendeur, ne nous paraissait pas particulièrement mauvaise et détestable. La jurisprudence n'a peut-être pas à se féliciter beaucoup à cet égard de sa sévérité. »

Cependant, la jurisprudence nous paraît dans la vérité ; il ne faut pas se dissimuler d'abord que le but poursuivi par le banquier n'est point d'encourager ses clients à l'épargne, mais de chercher le meilleur moyen de placer le plus de valeurs possible en vue d'augmenter ses bénéfices. Puis, en opérant ainsi, le banquier viole la loi de 1836 parce que seul son client prend part à de nouveaux tirages après l'amortissement du titre, tandis que les acheteurs en bourse ne participent nullement à des avantages analogues. Or, la loi d'autorisation s'est bornée à attribuer une chance à chaque obligation ; le banquier par la combinaison expliquée augmente les chances prévues par la loi.

1. Note Sirey, 1896. 2. 49.

Une autre combinaison consiste à organiser une sorte de mutualité : un banquier se rend acquéreur d'un certain nombre de valeurs à lots, 20 par exemple, et il propose à vingt personnes différentes de leur céder les chances de gain dont les valeurs sont pourvues moyennant une certaine somme. Cette opération excellente pour le banquier, puisqu'il acquérait sans bourse délier la propriété des titres, était mauvaise pour les participants qui n'obtenaient que des chances de gain ; aussi le Tribunal de la Seine l'a-t-il condamnée par le jugement du 23 juin 1882 (1).

En présence de ces décisions, certains banquiers s'avisèrent de perfectionner l'idée et de se constituer les simples gérants d'une mutualité. Par exemple, à chaque acheteur à tempérament, ils offraient de l'associer à dix-neuf autres acheteurs de titres de la même valeur. En vertu de cette association, administrée par un banquier vendeur, jusqu'à paiement intégral du prix d'achat, chaque associé touchait une part des lots acquis lors des tirages par ses coassociés. Si les lots qui pouvaient échoir à chacun étaient moins élevés, en revanche, les chances de gain étaient multipliées. Le Tribunal correctionnel de la Seine et la Cour de Paris (23 novembre 1882) condamnèrent également cette combinaison (2). Le motif est

1. S. 83. 2. III.

2. S. 83. 2. III.

toujours le même ; en agissant ainsi, le banquier propose au public une opération dans laquelle un gain est acquis par la voie du sort dans des conditions différentes de celles qu'avait fixées la loi d'autorisation. La modification n'est pas contestable ; car le banquier diminue dans une proportion notable l'importance des lots et il augmente les chances de gagner plus souvent. La mutualité ne pourrait ici être encouragée que si elle provenait de l'association spontanée d'un certain nombre de propriétaires de titres ; mais la nature et le caractère de l'opération sont changés, dès que la mutualité s'est formée sur l'initiative d'un banquier qui a adressé appel au public pour engager les acheteurs à entrer dans sa combinaison, sur la foi d'une augmentation des chances attachées au titre primitif. Il n'y a plus simplement possession en commun de valeurs à lots ; il y a eu appel au public et modification des conditions substantielles de la loi d'autorisation.

Quatrième combinaison. — Après la vente à tempérament, une combinaison non moins usitée est la vente à option des valeurs à lots. Elle consiste en un contrat de vente ordinaire avec cette particularité que le client peut, au lieu de prendre livraison des titres en payant le prix convenu, se dédire de l'opération en abandonnant la somme, d'ailleurs minime, versée lors de la conclusion du contrat. C'est par suite de cette faculté d'option que la convention porte

le nom de vente à option. Au point de vue juridique, l'opération s'analyse en une vente sous condition résolutoire, laquelle consiste dans le fait de non retirer les titres dans le délai convenu ; c'est une application de l'article 1657 aux termes duquel « en matière de vente des denrées et effets mobiliers, la résolution de la vente aura lieu de plein droit et sans sommation au profit du vendeur après expiration du terme convenu pour le retirement ». La vente à option est donc licite en elle-même ; toutefois, il est possible qu'elle soit employée par des spéculateurs pour éluder la loi sur les loteries. Elle offre en effet à cet égard une utilité particulière. Quelques jours avant le tirage, les banquiers vendent à leurs clients des valeurs qui doivent prendre part à ce tirage. Ils demandent seulement le versement d'une somme minime, qui sera déduite du prix de vente, si l'acheteur préfère prendre possession des titres, et qui sera perdue pour celui-ci, si l'acheteur renonce au marché. Il va sans dire que ceux qui achètent des valeurs à lots dans ces conditions n'entendent les garder et payer le prix que si le tirage leur attribue un lot. A raison de l'analogie frappante que l'opération présente avec une loterie, il est permis de se demander si elle ne tombe pas sous l'application de la loi de 1836. La jurisprudence s'est prononcée dans le sens de l'affirmative, toutes les fois que le marché s'analyse en un

procédé destiné à séparer du titre la chance de gagner un lot.

C'est ainsi que le tribunal de la Seine a jugé, le 22 juin 1899, que l'emploi de cette pratique constituait une infraction à la loi du 21 mai 1836 et à l'article 410 du Code pénal. Les motifs donnés à l'appui de cette décision sont des plus juridiques : « Attendu que d'après ces circulaires, V. N... propose pour une prime de quelques francs de faire connaître les numéros des titres sur lesquels est donnée la faculté de se porter acheteur indiquant que la prime lui sera acquise de plein droit si l'option n'est pas réalisée à l'expiration du délai fixé... qu'il est établi que le prévenu n'a fait, par de semblables opérations, que vendre des billets de loterie ; que l'envoi de ses circulaires à l'époque même des tirages et les soins avec lesquels la date exacte de ceux-ci et l'importance des lots y sont indiqués ; que la remise immédiate à toute personne, contre le versement d'une somme minime, des numéros des titres donnant droit aux chances du sort ; que la faculté de renoncer à l'acquisition proposée, moyennant l'abandon de la prime ; que le très court délai accordé pour l'option, trois ou cinq jours avant le tirage ; que l'ensemble des circonstances et conditions qui accompagnaient chaque opération, démontrent très nettement que les parties contractantes n'avaient en vue que l'apport d'une mise à la loterie et non point un placement de fonds

et la transmission d'un titre, en toute propriété... que le traité passé sous le nom de « Vente à option » n'était qu'une apparence destinée à masquer un marché illicite... qu'il est certain que les ventes à option offertes par le prévenu n'ont jamais été que simulées ; qu'elles portaient seulement, dans l'intention commune des parties, sur la cession du droit au tirage et que les valeurs devaient rester la propriété du vendeur... que V. N... avait lui-même par ses circulaires attirantes provoqué dans le public ce désir de tenter les chances du sort et de risquer une minime somme dans l'espoir de gagner une fortune (1). »

Il est certain, en effet, que les ventes de valeurs à lots ne peuvent constituer des opérations régulières, qu'à la condition d'être des contrats fermes, ne permettant pas à l'acheteur d'abandonner son marché. Toutes les fois que, contre le versement d'une somme minime, l'acheteur reçoit l'indication d'un numéro qui lui procure la chance de gagner un lot et le laisse libre de renoncer à son contrat en perdant son déboursé, il est impossible de soutenir que la vente ait pour objet une spéculation sérieuse ; il y a dérogation à une des conditions substantielles, de la loi d'autorisation, l'unité du titre.

Le législateur ne s'est pas contenté d'apporter des dérogations à la loi de 1836 au sujet de l'émis-

1. *La France Judiciaire* du 21 octobre 1899.

sion des valeurs à lots ; il a permis d'atténuer la rigueur du principe lorsque les loteries sont inspirées par une pensée de bienfaisance.

§ 4. — *Les loteries de bienfaisance*

Le législateur excepte de la prohibition les loteries d'objets mobiliers lorsqu'elles sont destinées à des actes de bienfaisance : « Sont exceptées des dispositions ci-dessus les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles ont été autorisées dans les formes qui seront déterminées par les règlements d'administration publique. » (Loi de 1836, art. 5). La première condition de la validité des loteries de ce genre est que les lots doivent consister en objets mobiliers ; le législateur a employé ces expressions dans leur sens habituel et l'administration a autorisé des loteries ayant pour objet des sommes d'argent au même titre que les autres. Quant aux immeubles, il semble qu'une loi spéciale serait nécessaire pour leur mise en loterie (1). Dans ces conditions la mise en loterie est valable ; seulement, il faut insister sur deux points : 1° dans quelle forme doit être délivrée l'autorisation nécessaire ; 2° que

1. Frèrejouan du Saint, n° 233.

signifient exactement les expressions œuvres de bienfaisance ?

1° *Formes dans lesquelles une loterie de bienfaisance ou d'encouragement des arts peut être autorisée.* — Ces formes ont été réglées par l'ordonnance du 29 mai 1844 ; les autorisations dont il s'agit sont délivrées, savoir : par le préfet de police pour Paris et le département de la Seine et, dans les autres départements, par les préfets sur la proposition des maires ; ces autorisations ne sont accordées que pour un seul tirage ; elles énonceront les conditions auxquelles elles auront été accordées dans l'intérêt du bon ordre et dans celui des bénéficiaires. Les tirages se feront sous l'inspection des autorités municipales aux jours et heures qu'elles auront déterminés. L'autorité municipale pourra, lorsqu'elle le jugera convenable, désigner des délégués ou agréer des commissaires pour intervenir à cette opération. Le produit net des loteries dont il s'agit sera entièrement et exclusivement appliqué à la destination pour laquelle elles auront été établies et autorisées et il devra en être valablement justifié. Ces prescriptions ont été modifiées d'abord par le décret du 13 avril 1861 (art. 6). D'après ce texte, ce sont toujours les maires qui transmettent les demandes à l'autorité supérieure ; mais celles-ci varient avec l'importance des loteries. L'autorisation est donnée par le sous-préfet pour les loteries inférieures à 2.000 francs, par le préfet pour

les loteries de 2.000 à 5.000 francs, par le préfet après avis du ministre pour les loteries de plus de 5.000 francs. Pour les colonies, un décret du 4 août 1883 a appliqué au gouverneur le pouvoir de donner les autorisations nécessaires. Enfin, le ministre de l'Intérieur se réserve le droit d'autoriser les loteries de 100.000 francs et au-dessus.

Il semble juridique de soutenir que la personne ou la société autorisées n'auront pas le droit de se substituer un entrepreneur étranger. Il n'est pas besoin que l'autorité administrative stipule expressément que cette substitution sera prohibée. En effet, le législateur en autorisant une loterie de bienfaisance fait échec à une loi d'ordre général ; la mesure, étant d'exception, doit être interprétée restrictivement. Les autorisations sont toujours données *intuitu personæ*. La jurisprudence est fixée en ce sens. Un arrêt de la Cour de Nancy du 31 octobre 1885 (1) décide qu'en présence d'une stipulation expresse de l'administration portant que le bénéficiaire de l'autorisation sera investi d'un droit exclusif et ne pourra se substituer des entrepreneurs étrangers sans l'agrément du préfet, il faut admettre qu'il n'appartient pas aux tribunaux de nommer un séquestre chargé d'administrer aux lieu et place du bénéficiaire de l'autorisation. Sinon, l'autorité judiciaire

1. S. 86. 2. 239.

interviendrait dans l'exécution d'un acte administratif au mépris du principe de la séparation des pouvoirs.

En accordant l'autorisation demandée, l'administration ne se départit point de son rôle de surveillance ; elle a encore pour mission de présider à l'apurement des comptes, de veiller à l'encaissement des fonds. A cet effet, une commission de surveillance composée de cinq membres au moins est désignée pour toute loterie qui dépasse 50.000 francs. Elle veille notamment à ce que les fonds provenant de l'achat des billets soient déposés dans la caisse d'un établissement financier jusqu'au paiement des lots. Lorsqu'il s'agit de contrôler les comptes, on adjoint à cette commission : à Paris un, délégué de la Préfecture de police, ailleurs, un conseiller de préfecture (1). Un rapport adressé au ministre de l'Intérieur termine la procédure administrative. Ce document indique les phases de la loterie et le résultat obtenu.

2° *Que faut-il entendre par œuvres de bienfaisance ou d'encouragement des arts ?* — L'administration, chargée de l'admission ou du rejet des demandes aux fins d'autorisation pour l'émission d'une loterie, s'est attachée à ne faire droit aux demandes que dans des conditions déterminées et à certaines sociétés ; en un

1. Circulaires ministérielles des 22 décembre 1845, 13 novembre 1852, 16 juin 1857, 4 novembre 1858, 17 janvier 1860, etc.

mot, elle interprète le sens de l'expression « œuvre de bienfaisance ou d'encouragement aux arts » ; le législateur lui a en effet concédé la faculté d'apprécier les conditions de cette autorisation et les mesures destinées à sauvegarder les intérêts du public, telles par exemple que le dépôt par la société qui émet les billets, d'un cautionnement ou fonds de garantie qui sera libéré par la constitution définitive du fonds-lots dès que ce dernier aura été versé dans les caisses d'un grand établissement de crédit.

Il convient d'abord d'examiner comment l'administration procède à l'interprétation dont il s'agit et ensuite quels sont les moyens d'ordre public organisés à son encontre en faveur des particuliers lésés par sa décision.

Le principe posé par l'administration peut s'énoncer ainsi : Aucune loterie ayant pour objet une œuvre de bienfaisance ne sera autorisée si l'œuvre à laquelle elle se propose de pourvoir n'a pas un caractère d'intérêt général et si l'œuvre de bienfaisance n'a pas pour but le soulagement matériel des pauvres (1). Une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 22 décembre 1845 décide qu'une loi spéciale est nécessaire pour autoriser une loterie dont le but est de soulager une infortune privée. Ce document décide en outre qu'un désastre localisé dans une

1. Circulaires ministérielles des 22 décembre 1845 et 4 novembre 1858.

partie du territoire est un motif suffisant pour permettre l'autorisation d'une loterie. La circulaire admet encore qu'une loterie est possible lorsqu'elle a pour but d'aider à la fondation d'une œuvre philanthropique nouvelle. L'autorisation n'est accordée qu'après un examen approfondi, si l'œuvre nouvelle est jugée viable et paraît appelée à un avenir certain. Ces instructions paraissent claires et pourtant beaucoup de difficultés ont surgi dans la pratique. Il se peut d'abord qu'une société philanthropique ayant pour but le soulagement matériel des pauvres ait l'intention de créer une caisse de retraite pour la vieillesse ; c'est assurément une œuvre charitable. Doit-on considérer que l'entreprise est licite, par une extension de l'idée de bienfaisance qui ne violerait pas l'esprit de la loi ? C'est notre avis ; cependant l'administration a toujours refusé de permettre aux sociétés de prévoyance et de secours mutuels de bénéficier de l'exception tolérée par le législateur (2). Mais nous estimons que l'administration a raison de refuser d'étendre la faveur de la loi aux patronages, bien qu'un but moral, et par conséquent bienfaisant préside à ces sortes de réunions. Il paraîtrait plus légitime de permettre aux caisses des écoles de s'alimenter à l'aide de loteries. L'objection réside, toutefois, dans la multiplication des loteries qui en résul-

1. *Bulletin du Ministère de l'Intérieur*, février 1908.

terait. Il est inutile d'en augmenter le nombre, déjà si grand, qu'un essai de statistique, tenté il y a quelques années par le ministre de l'Intérieur, n'a pu aboutir. D'ailleurs, si l'administration accordait aux mutualités le bénéfice de la loi, d'autres difficultés surgiraient bientôt ; des demandes d'autorisation seraient formulées par des collectivités dont les unes ne comprendraient qu'un nombre infime d'adhérents, d'autres, plusieurs milliers d'associés. Faudrait-il donc reconnaître à ces dernières seulement un caractère d'intérêt général ? Il ne le semble pas ; si les mutualités sont de même nature et poursuivent un même but, elles doivent être, proportionnellement sans doute, mais également, secourues.

Il serait fastidieux d'énumérer ici les loteries les plus importantes ; nous rappellerons seulement que l'administration a eu l'occasion de mettre récemment en pratique les règles habituelles de la loi au sujet de la loterie des enfants tuberculeux d'Ormesson et de l'Institut Pasteur de Lille, autorisée par arrêté ministériel en date du 4 février 1907, au capital de 4 millions. Cette œuvre se propose de soulager une infortune actuelle ; cependant le caractère d'actualité n'est pas invariablement exigé ; c'est ainsi que le préfet de police a autorisé, le 5 novembre 1906, la loterie organisée au profit de la Société polytechnique de Sauvetage.

Enfin l'administration a approuvé un nouveau

mode de procéder qui consiste à réunir plusieurs loteries (Consortium des loteries, Pochette nationale) et aussi la combinaison dans laquelle un avantage certain vient se greffer sur la loterie. (Pochette surprise autorisée par arrêté ministériel du 31 janvier 1908.) Ce qui caractérise l'organisation de cette dernière loterie, c'est que la pochette contient une surprise offerte gratuitement à tout acheteur ; le prospectus déclare que : « Ces surprises constamment renouvelées et toujours agréables consistent en bijoux, objets d'art, montres, obligations, bons de voyage, bons-chèques, articles de fantaisie et d'utilité dont la valeur pour certaines primes atteint jusqu'à 1.000 francs. Il y a là certainement un procédé destiné à assurer le succès de l'entreprise ; mais, en réalité, deux loteries viennent se greffer l'une sur l'autre de sorte que le public est doublement incité à acheter une pochette. Ce résultat est peut-être fâcheux parce qu'il développe dans le public le goût de l'argent gagné sans travail. A la différence des loteries de bienfaisance, les loteries destinées à l'encouragement des arts peuvent avoir lieu en faveur d'une infortune particulière, par exemple au profit d'un seul artiste, ou bien de veuves et d'enfants d'artistes (1).

Telle est, du moins, l'opinion admise par la géné-

1. Thirouin, p. 48.

ralité des auteurs, notamment par M. Thirouin ; toutefois cette thèse paraît contestable. Il résulte en effet des renseignements personnels que nous nous sommes procurés au ministère de l'Intérieur, qu'à l'heure actuelle, l'administration n'autorise que les loteries d'encouragement aux arts, ayant un caractère d'intérêt général et visant spécialement la musique ou les arts plastiques, en exécution des circulaires ministérielles des 22 décembre 1845 et 4 novembre 1858.

Quels sont maintenant les moyens d'ordre public destinés à protéger les particuliers contre l'arbitraire administratif ?

Il faut se reporter à cet égard à l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 mai 1856 (1). D'après cette décision, l'autorité administrative peut imposer telles conditions qu'exige le respect des intérêts engagés et en surveiller l'exécution. En cas de réclamation des parties intéressées, le ministre de l'Intérieur statue et sa décision est **souveraine** ; en aucun cas d'ailleurs, la surveillance exercée par les fonctionnaires de l'ordre administratif ne saurait, quelle qu'en soit l'étendue, avoir pour conséquence d'engager la responsabilité du gouvernement en cas d'irrégularité des opérations. C'est l'application du principe bien connu de l'irresponsabilité de la puissance publique.

1. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1856, p. 361.

Mais l'arrêt ne prévoit pas nettement l'hypothèse où l'administration autoriserait une loterie ne présentant pas le caractère d'une œuvre de bienfaisance ou d'encouragement aux arts. Il semble dès lors, qu'un particulier ou une société ayant intérêt à contester l'autorisation donnée à un autre particulier ou à une autre société, pourra, si le préfet ou le ministre en sa qualité de supérieur hiérarchique du préfet, refuse de rapporter l'autorisation, former un recours devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir et violation de la loi, et qu'il aura chance d'obtenir gain de cause, l'arrêt du Conseil d'Etat de 1856 ne constituant pas un précédent qui s'applique à notre cas (1).

L'hypothèse peut être complexe ; il est possible tout d'abord que l'administration ait accordé une autorisation illicite et refusé une autorisation licite. La société qui s'est vue opposer un refus aura un intérêt né et actuel à exercer le recours dont il s'agit. Mais il faut aller plus loin et décider encore que le même recours appartiendra à une société ou à un particulier qui a adressé au ministre de l'Intérieur une demande à laquelle il n'a pas été répondu : En effet, ceux qui achètent des billets d'une loterie illégalement autorisée ne seront plus à même de prendre les billets de la loterie qui demain peut-être sera légalement autorisée.

1. *Contra* : Frèrejouan du Saint, p. 336, *op. cit.*

Une remarque s'impose toutefois : il ne faut pas oublier que les organisateurs d'une loterie illégalement autorisée seront couverts par la décision de l'administration. Cette décision sera peut-être cassée par le Conseil d'Etat, si elle est illégale ; mais la situation ne sera peut-être pas modifiée, car l'administration demeure maîtresse de continuer à refuser d'autoriser la loterie qui paraît cependant réunir les conditions exigées par la loi ; et le Conseil d'Etat ne possède pas le pouvoir de se substituer au ministre pour permettre l'établissement de la loterie. La difficulté semble donc insoluble.

De l'arrêt précité du Conseil d'Etat, il résulte encore que les tribunaux de l'ordre administratif ont seuls, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le droit d'interpréter l'arrêté administratif par lequel une loterie a été autorisée et qui en a déterminé les conditions.

Enfin, c'est également devant l'autorité administrative qu'il doit être justifié de l'emploi régulier des fonds recueillis. Les porteurs de billets ont le droit d'intervenir devant elle pour contrôler l'apurement du compte ; mais ce n'est pas, pour cette autorité, une obligation de les appeler à participer au contrôle (1).

Les porteurs de billets, en cas de détournements

1. Cass., 27 mai 1847. S. 1847. 1. 612.

commis par les dépositaires des deniers provenant de la loterie, pourront d'ailleurs, qu'ils interviennent ou non lors de l'apurement des comptes, s'adresser au tribunal correctionnel. Toutefois celui-ci, avant d'appliquer les peines de l'abus de confiance, doit exiger que l'apurement des comptes par l'autorité administrative ait dévoilé d'une façon certaine le déficit qui sert de fondement à la poursuite. Le tribunal doit donc, si le détournement est contesté et contestable, surseoir à statuer jusqu'à la constatation officielle du déficit par les délégués de l'administration. C'est là une question préjudicielle dont la solution doit être la base même de la condamnation (1).

Notons pour terminer que l'administration doit se renfermer dans les limites qui lui ont été assignées par la loi. Le préfet excéderait ses pouvoirs en se faisant juge des contestations qui peuvent surgir entre les porteurs de billets et les administrateurs de la loterie, ou entre les administrateurs entre eux ; il empiéterait sur les pouvoirs de l'autorité judiciaire et un recours pourrait être formé devant le Conseil d'Etat contre la décision préfectorale (2).

Pénalités. — Il convient, à cet égard, de mentionner l'article 3 de la loi du 21 mai 1836, qui applique

1. Cass., 24 septembre 1846. S. 1846. 1. 657.

2. Conseil d'Etat, 15 mai 1856, précité. — 4 juillet 1857. S. 1858. 2. 377.

à toute contravention aux règles qu'elle édicte les peines portées à l'article 410 et 411 du Code pénal : emprisonnement de quinze jours à trois mois ; amende de 100 à 2.000 francs. « S'il s'agit de loterie d'immeuble, la confiscation prononcée par ledit article sera remplacée, à l'égard du propriétaire de l'immeuble mis en loterie, par une amende qui pourra s'élever jusqu'à la valeur estimative de cet immeuble. En cas de seconde ou ultérieure condamnation (il y a donc là une hypothèse de récidive spéciale), l'emprisonnement et l'amende portés en l'article 410 pourront être élevés au double du maximum. » L'article 463 est toujours applicable.

Les personnes punissables sont donc, à la fois, les auteurs et les complices du délit. Les auteurs sont ceux qui participent à l'organisation de la loterie, c'est-à-dire les entrepreneurs de loteries et leurs préposés, les agents qui exploitent l'entreprise pour le compte des organisateurs. La même responsabilité est encourue, sans distinguer, suivant que la loterie organisée est française ou étrangère.

Quant aux complices, il faut considérer comme tels : d'abord, ceux qui ont employé un des moyens spécifiés dans l'article 60 du Code pénal. De plus, l'article 4§ 2 de la loi de 1836 prévoit un cas de complicité spécial, qui est également puni, car il est regardé comme aussi dangereux que la participation directe à l'organisation d'une loterie. Ceux qui

auront colporté ou distribué les billets, ceux qui auront, par une publicité quelconque, fait connaître l'existence des loteries ou facilité l'émission des billets, seront punis des peines de l'article 410 (1). Les journaux qui annoncent des loteries non autorisées peuvent donc être poursuivis par application de la loi de 1836 (2). C'est seulement, bien entendu, le fait volontaire qui est réprimé (3).

Indépendamment des peines portées à l'article 410 du Code pénal, la confiscation des fonds et effets mis en loterie et des appareils employés à ce service doit être prononcée par le tribunal (4). Pour les immeubles, la confiscation est remplacée, comme il a été indiqué (*supra*) par une amende.

1. Cf. Cass., 9 décembre 1887. D. 88. 1.491.

2. Cass., 14 janvier 1876. S. 76 1.433.

3. *Sic.* Cass., 14 janvier 1876 précité.

4. Cf. Frérejouan du Saint, n° 231.

CHAPITRE IV

Les jeux autorisés dans les stations balnéaires et climatériques

En prohibant le jeu d'une manière absolue, la loi de 1836 menaçait directement la prospérité des stations balnéaires où s'imposent certaines dépenses qui sont destinées à attirer la clientèle ; dépenses d'autant plus élevées qu'il s'agit d'une station plus importante. Dans la pratique, les ressources qui permettent d'y faire face sont prélevées sur les jeux ; c'est pourquoi le décret impérial de 1806 avait autorisé les jeux dans les stations thermales. Malgré la promulgation du Code pénal, l'administration continua à accorder des autorisations de cette nature. La loi de 1836 n'a pas modifié cette pratique, laquelle s'est trouvée confirmée par la loi du 15 juin 1907. Dès la promulgation de la loi de 1836, sans autoriser de véritables maisons de jeux, le ministre de l'Intérieur considéra certains cercles bien tenus comme de véritables lieux privés et crut devoir leur

appliquer les restrictions de la loi du 10 avril 1834 ; il indiqua par des circulaires comment le jeu serait réglementé dans ces cercles. Un peu plus tard, pénétré de l'idée que les grandes stations thermales auraient trop à souffrir de l'application brutale de la loi de 1836 il rendit au décret impérial de 1806 une autorité effective, et il considéra comme lieux fermés, contrairement à la loi de 1836, les véritables maisons de jeux que constituent les casinos. Il alla plus loin et détermina les jeux qu'il considérerait comme jeux de hasard, le baccara, le lansquenet, le 30 et 40, les dés, le chemin de fer, le 15, le 21, le Derby, le Steeple chase, le Pharaon, le passe-dix, la roulette et les jeux similaires.

Dans diverses circulaires l'administration émit des règles auxquelles devaient se soumettre les casinos autorisés. Ces règles tendaient à déterminer les conditions auxquelles les cercles ou casinos seraient considérés comme lieux privés. Le mode d'application de ces circulaires fut sensiblement plus bienveillant dans les villes d'eaux qu'ailleurs (1). Le jeu des petits chevaux fut ainsi toléré dans les casinos, mais en 1886 seulement (2), après avoir été prohibé

1. Lefébure. *Le jeu et la cure-taxé dans les stations thermales et climatériques de France et de l'étranger*. Thèse de Paris, 1906.

2. Circulaire du directeur de la Sûreté générale, du 27 août 1886, sur les cercles des stations balnéaires ou thermales.

par une circulaire de 1876 qui s'appuyait d'ailleurs sur l'article 410 du Code pénal. Les préfets, se conformant aux circulaires ministérielles, faisaient insérer dans les statuts des dispositions telles que l'autorisation délivrée attribuait au cercle le caractère de lieu fermé (1). La circulaire du 14 janvier 1888, intervenue à une époque de transition et relative aux cercles annexés aux casinos des villes d'eaux, porte que, si l'administration tolère le baccara dans ces établissements, c'est qu'elle les assimile, bien qu'ils reçoivent des membres temporaires, à des lieux privés.

Mais de nombreuses difficultés s'élevèrent à cet égard dans la pratique ; la circulaire le constate elle-même et bon nombre de parquets ont contesté la légalité des tolérances accordées par l'administration. Néanmoins, le jeu était toléré sous presque toutes ses formes dans les villes d'eaux et dans un grand nombre de stations climatiques. Les directeurs des casinos comme le public en étaient arrivés à considérer qu'ils possédaient une sorte de droit acquis. Mais un incident administratif surgit qui remit tout en question : le 8 août 1893, le préfet de l'Allier rendit un arrêté interdisant les jeux d'argent dans tout son département qui comprend notamment les communes de Vichy, Bourbon-Larcham-

1. Circulaires des 30 avril, 10 juillet et 13 novembre 1886.

baud, Saint-Yorre et Nérès. Cet arrêté réservait d'ailleurs au ministre de l'Intérieur le droit d'autoriser les jeux dans les stations thermales par application de l'article 4 du décret du 24 juin 1806. Quelques années plus tard, le maire de Nérès (Allier), ne pouvant obtenir du tenancier du casino des ressources lui permettant de parer à la précarité des finances communales, imagina de prélever le droit des pauvres sur le bénéfice procuré par le jeu. Mais il fut éconduit ; pour se venger, il interdit les jeux d'argent dans tous les lieux publics de la commune de Nérès. Cet arrêté fut annulé par le préfet ; le maire se pourvut devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat rendit le 18 avril 1902 un arrêt conforme aux arguments développés par le maire de Nérès et considéra que le décret du 24 juin 1806 avait été abrogé dans son entier tant par le Code pénal que par la loi du 18 juillet 1836 dont l'article 10 dispose qu'à partir du 1^{er} janvier 1838 les jeux publics sont prohibés, que, dès lors, en annulant un arrêté pris par le maire pour assurer dans sa commune l'exécution de la loi, le préfet avait excédé les pouvoirs de surveillant hiérarchique qui lui appartiennent (1).

Cette décision du Conseil d'Etat vint mettre fin à la situation de faveur que certains cercles et casinos

1. S. 02. 3. 81.

étaient fondés à considérer, en présence de la tolérance de l'administration, comme un véritable droit pour eux. L'arrêt du Conseil d'Etat de 1902 en déclarant que le décret du 24 juin 1806 avait été abrogé par la loi du 18 juillet 1836, avait fait apparaître la nullité des autorisations accordées aux cercles des casinos et aux petits chevaux en vertu de l'article 4 dudit décret. D'un autre côté la question se compliquait parce que la loi du 2 juillet 1901 sur la liberté d'association n'avait pas été sans exercer une influence plutôt fâcheuse sur le développement du jeu, principalement dans les cercles et casinos des stations thermales (1). En vertu de l'article 2 de cette loi, des associations peuvent se former librement, la déclaration n'étant nécessaire que pour acquérir la capacité juridique. La conséquence, c'est que les cercles auront la faculté de se fonder sans autorisation et de pratiquer le jeu à la condition d'être fermés, car l'article 410 du Code pénal ne punit que ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard et y auront admis le public, soit librement, soit sur la présentation d'intéressés ou affiliés. Aussi des individus plus ou moins véreux n'ont-ils pas tardé à profiter de

1. Cf. *Rapport de M. Marcel Regnier, chargé au nom de la commission d'examiner la proposition de loi sur la réglementation des jeux dans les cercles des casinos, dans les stations balnéaires, thermales et climatiques* (Chambre, annexe à la séance du 7 mars 1907, n° 820, p. 25 et s.).

la latitude que leur donnait la loi de 1901 pour organiser sous le couvert de cercles fermés de véritables maisons de jeu, admettant en réalité le public très largement, soit sur la présentation d'affiliés, soit sur simple indication. Or, la police est toujours embarrassée pour fournir la preuve qu'il ne s'agit pas de cercles fermés. On avait songé à appliquer aux cercles fermés l'article 3 de la loi de 1901 aux termes duquel « toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du gouvernement est nulle et de nul effet ». Mais il est évident qu'un cercle qui dissimule une maison de jeu ne se propose aucun des deux derniers objets prévus par la loi. D'autre part, l'exploitation des jeux ne doit pas être considérée comme illicite, contraire aux lois et aux bonnes mœurs, puisqu'elle n'est pas interdite par le législateur et que, seule, la tenue de la maison de jeu ouverte au public expose les administrateurs, préposés ou agents aux pénalités de l'article 410 (1). Dès lors, si l'exploitation se produit dans un lieu fermé fréquenté seulement par une clientèle limitée, elle ne comporte d'autre sanction que la dissolution de l'association et l'application de l'article 410.

1. Cf. Lefébure, p. 167.

En présence de ces difficultés, le ministère public s'inspira des circonstances, mais les circonstances lui permettaient difficilement de sévir ; comment fermer une maison de jeu où l'article 410 est manifestement violé sans appliquer la même décision à la maison voisine où les infractions à la loi sont beaucoup moins nombreuses. Devant cette attitude du ministère public, si le nombre des cercles ouverts dans les villes d'eaux n'augmenta pas, on vit s'installer partout et même dans les cafés, le jeu des petits chevaux. On assista à ce spectacle intolérable que, le minimum de mises, fixé à 2 francs par la circulaire de 1886, pour les petits chevaux soumis à la surveillance administrative, restait sans application pour des jeux de ce genre et les ouvriers gagnés par la passion du jeu perdaient leur salaire dans les cafés deux sous par deux sous. En 1902, le maire de Vichy, M. Lasteyras, voulut prendre un arrêté interdisant les petits chevaux au Cercle de la Restauration du casino ; mais son arrêté fut cassé, car il aurait dû être général et viser tous les établissements de la ville.

Ce fut à cette époque que parut la circulaire de M. Combes du 1^{er} mai 1903 adressée au Préfet de Police et aux préfets des départements. Elle se divise en deux parties. Dans celle relative aux jeux dans les établissements et lieux publics, elle déclare que, « les maires ont le droit d'interdire par voie d'arrêté général et réglementaire le fonctionnement des jeux

de hasard et d'argent dans leurs communes, sans d'ailleurs que la réserve contenue en faveur des droits de l'administration supérieure dans l'article 1 des arrêtés réglementaires pris par les préfets conformément aux prescriptions de la circulaire du 4 juillet 1891 puisse aucunement y faire obstacle. Mais il ne s'en suit nullement, comme certains magistrats municipaux l'ont pensé, qu'ils aient eux-mêmes la faculté de concéder des autorisations de jeu dans leur commune. Si rien ne peut limiter leur droit de prendre des arrêtés d'interdiction dont l'effet est d'assurer l'exécution des dispositions légales prohibant les jeux, ils ne sauraient par contre revendiquer l'exercice d'un pouvoir que le Conseil d'Etat dénie à l'administration supérieure comme étant contraire aux lois. Par application de la décision du Conseil d'Etat, toutes les demandes d'autorisation de petits chevaux et autres jeux analogues doivent désormais être rejetées sans examen. »

En ce qui concerne les cercles annexés aux casinos dans les villes d'eaux, la circulaire déduit de la loi de 1901 que « l'administration n'a plus, comme antérieurement, à examiner les demandes qui lui seraient soumises en faveur de cercles annexés à des casinos de stations balnéaires ou thermales en vue d'obtenir l'autorisation du baccara. C'est en effet sous la forme d'un arrêté d'autorisation conféré en vertu de l'article 291 du Code pénal qu'elle accor-

dait de semblables tolérances. Or, cet article est aujourd'hui abrogé. Si donc, vous veniez à être saisis à l'avenir de requêtes de ce genre, vous vous borneriez à faire connaître aux intéressés que l'administration n'a plus à intervenir dans la question et que, sous l'empire de la législation actuelle, ils ont toute liberté pour constituer un cercle. Vous auriez cependant soin de leur signaler l'intérêt qui s'attache pour leur propre sauvegarde à ce que les statuts contiennent des dispositions soumettant les adhérents à de sérieuses formalités d'admission et interdisant l'entrée des salles de jeux à toute personne ne faisant pas régulièrement partie de l'association ». Cependant, malgré l'apparition de cette circulaire, la loi de 1901, pas plus que l'arrêté du Conseil d'Etat de 1902 n'exercèrent une sérieuse influence sur les cercles et casinos des villes d'eaux. L'administration hésitait à sévir parce qu'elle se rendait compte du désarroi que jetterait dans la vie des stations balnéaires et thermales le brusque retrait de l'autorisation des jeux. En fait, l'admission des membres temporaires, la présentation des intéressés ou affiliés continuèrent ; les administrateurs, pour éviter une répression, prirent la précaution de se ménager la tolérance de l'administration. C'était là une situation illégale, pleine d'arbitraire, qui ne pouvait se prolonger.

Le Garde des Sceaux, M. Vallé, nomma une commission chargée d'élaborer un projet de loi sur le

régime des jeux ; le dépôt en fut hâté par un scandale survenu au Grand Cercle d'Aix-les-Bains et qui motiva une interpellation de MM. Arnal et Denis Cochin, le 29 janvier 1904, sur les mesures que le Garde des Sceaux comptait prendre au sujet de cette affaire (1). Il y avait divers moyens de concilier les intérêts en présence, mais une étude complète de ces procédés sortirait du cadre de notre travail (2). Le projet Vallé s'inspire à la fois de la nécessité d'accorder quelques faveurs aux grandes stations et de se montrer rigoureux à l'égard des maisons de jeu qui n'ont pas pour but de subvenir aux dépenses extraordinaires que sont obligées de s'imposer les stations thermales et balnéaires.

Le projet Vallé s'inspira de cette idée : en voici le texte :

Article premier. — Est considérée comme tenant une maison de jeux de hasard ouverte au public toute association dans les locaux de laquelle se pratiquent des jeux de hasard, si elle admet à y participer des personnes associées ou reçues à titre temporaire.

Toute association, quels que soient son titre et son fonctionnement qui ne s'est constituée qu'en vue d'exploiter des jeux de hasard ou dont le but principal est l'exploitation de ces jeux, est nulle comme ayant un objet illicite.

1. *J. off.*, 1904, p. 177 et s.

2. Cf. Lefébure, p. 182 et s.

Dans les deux cas précédents, les présidents, directeurs, membres du conseil d'administration, banquiers, préposés ou agents de l'association seront punis des peines édictées par l'article 410 du Code pénal. — L'association sera dissoute et les locaux fermés.

Art. 2. — Les agents de l'autorité pourront pénétrer au siège et dans les locaux de toute association signalée comme tenant une maison de jeux de hasard ouverte au public, ou n'ayant d'autre objet principal que l'exploitation de ces jeux.

En cas de constatation d'infraction à l'article précédent, les enjeux seront saisis ainsi que les instruments et le mobilier destinés au service des jeux ; procès-verbal sera dressé contre les coupables qui seront punis des peines portées en l'article 410 du Code pénal.

Seront punis des mêmes peines ceux qui, malgré les injonctions des agents de l'autorité, auront refusé de représenter à ceux-ci les livres de comptabilité de l'association, ses registres de délibérations et d'admission de membres ou qui auront entravé leurs investigations.

Art. 3. — Pourront être exceptés des prohibitions ci-dessus, les cercles et casinos des villes d'eaux et stations thermales, qui auront été réglementés par arrêté du ministre de l'Intérieur, après avis du conseil municipal.

Cet arrêté sera essentiellement temporaire et révocable, il ne pourra être pris qu'après enquête, et aux conditions suivantes :

1° Les cercles et casinos seront placés sous la direction, la surveillance et la responsabilité d'un conseil d'administration composé de neuf membres au moins, présidents compris, tous

Français, majeurs, jouissant des droits civils et politiques ;

2° Le conseil d'administration ne pourra, en aucun cas, se substituer un fermier des jeux ;

3° Il devra se conformer aux prescriptions de l'arrêté déterminant la nature des jeux de hasard tolérés, leur fonctionnement, les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité ;

4° En un aucun cas, une même personne ou une même société ne pourra exploiter ou administrer plus d'un établissement réglementé.

ART. 4. — Toute infraction aux dispositions ci-dessus rend les membres du conseil d'administration des cercles et casinos des villes d'eaux et stations thermales, passibles des pénalités de l'article 410 du Code pénal. — Les salles de jeux pourront être fermées, les enjeux et le mobilier confisqués.

ART. 5. — Un prélèvement, dont l'importance sera fixée par l'arrêté d'autorisation, sera fait sur le produit des jeux au profit d'œuvres d'assistance ou d'utilité publique.

Ce projet fut renvoyé à l'examen de la Commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle. — M. Cruppi, président de la Commission et désigné par elle comme rapporteur du projet chargé de proposer le rejet pur et simple du projet Vallé, que la Commission avait, après étude, jugé parfaitement inutile, déposa son rapport le 22 décembre 1904.

Nous le diviserons en trois parties pour faciliter notre étude.

Rien à dire de la première où M. Cruppi fait l'historique de la réglementation du jeu et pose la question.

La deuxième et la troisième parties sont plus intéressantes : elles tendent au rejet du projet Vallé.

M. Cruppi, dans la première partie, rigoureusement exacte, selon nous, motive ainsi ce rejet : « Il est dit expressément par la loi de 1901 que si un cercle constitue, en réalité, une association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, cette association sera nulle et de nul effet.

« Ce texte est formel et impératif et l'article 1^{er} du projet n'ajoute rien à sa vigueur.

« De plus, l'article 7 de la loi de 1901 dispose qu'en cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association sera prononcée par le tribunal civil, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public.

« Enfin, il est incontestable que, sous le régime de la loi de 1901, lorsque les cercles, malgré l'emploi de stratagèmes plus ou moins habiles, constituent des maisons ouvertes au public en vue d'exploiter les jeux de hasard les administrateurs encourent les pénalités édictées par l'article 410.

« Ainsi, la législation nouvelle sur le contrat d'association ne fait aucun obstacle à ce que la brigade des recherches, qui a spécialement dans ses attributions la police des jeux, s'emploie à découvrir les tripots clandestins et à seconder, dans la mesure légale, l'action énergique du ministère public.

« L'article 2 du projet a paru, à votre Commission, aussi inutile que l'article 1^{er}. »

Nous nous rangeons à l'avis de la Commission. — Tout au plus le projet sus-visé a-t-il le mérite de définir plus juridiquement la maison de jeu, et de faire disparaître toute incertitude en reconnaissant le caractère de maisons de jeu à toute association qui admet à participer à des jeux de hasard des personnes non associées et des personnes reçues à titre temporaire. — C'est d'ailleurs sans intérêt pratique, la Cour de cassation ayant, nous l'avons vu, fait cesser toute incertitude à cet égard.

La première partie du projet Vallé était inutile. Le rapporteur l'a fait justement observer.

La seconde partie du projet de loi était, au contraire, fort juste selon nous. C'est le rapporteur qui, cette fois, fit, non pas œuvre inutile, mais œuvre néfaste, dans la troisième partie du rapport, que nous allons analyser.

La Commission se refusa à admettre que l'administration aurait la haute main sur les maisons de jeux comme elle l'avait eue de 1806 à 1902.

On ne peut, dit le rapporteur, donner au ministre de l'Intérieur « le désastreux privilège d'autoriser dans telle ou telle région le délit que les magistrats poursuivraient dans la région voisine... Peut-on admettre, en effet, qu'il appartienne à un ministre, si haute que soit son impartialité, de substituer son action arbitraire à l'action de la loi ? Telle station thermale serait favorisée d'un régime de tolérance et telle autre en serait exclue ».

Il y a là, selon nous, une pétition de principe. -- On peut très bien s'en remettre à l'administration du soin de réglementer le jeu dans les stations balnéaires et climatériques : elle a fait preuve d'expérience. Dès lors le projet de loi proposait, somme toute, de remettre à l'administration la surveillance exclusive des casinos de nos stations, comme on lui a remis celle des loteries. Le pouvoir judiciaire n'aurait pu sévir qu'en cas de violation des conditions fixées par l'arrêté d'autorisation. L'administration n'eût pas, quoi qu'on en dise, commis d'injustices. Toutes les stations thermales eussent bénéficié d'autorisations licites ; les maisons de jeux des régions voisines auraient été prohibées ; mais elles l'auraient été par la loi qui ne veut favoriser que les stations thermales, et non par l'administration ; et les juges auraient puni ici, et refusé là d'appliquer le Code pénal, toujours en vertu de la loi.

En second lieu, la Commission estime sujette à de

graves critiques les prélèvements au profit d'œuvres d'assistances ou d'utilité publique dont parle le projet de loi. « L'absence de ces profits, dit le rapporteur, ne mérite pas de regrets. » Ce que l'on fait d'une main, on le défait en effet de l'autre. C'est une œuvre antisociale que de favoriser la passion du jeu.

Par ailleurs, la Commission estime qu'on ne saurait non plus prévoir un prélèvement sur les profits réalisés par les maisons de jeux, en vue d'alimenter les budgets municipaux. « Si des villes d'eaux ou des stations thermales, dit M. Cruppi, ont légitimement besoin de certaines subventions, qu'elles les réclament au grand jour sous la forme d'une rétribution imposée à leurs visiteurs. Il y a peut-être de ce côté des mesures à prendre qui sont en vigueur dans d'autres pays et qui ne semblent pas soulever d'objection sérieuse. »

Et la commission conclut au maintien du *statu quo* et à l'application des lois existantes.

Nous avons vu cependant qu'il y avait quelque chose à faire.

Les ressources des stations thermales ou climatériques sont de beaucoup inférieures aux charges qu'elles ont à supporter. Elles font mille sacrifices, mille avances pour attirer la clientèle. Certaines charges leur sont même imposées par le législateur. La loi de 1902 sur l'hygiène publique assimile, par exem-

ple, les stations thermales de plus de 2.000 habitants aux villes de 20.000 habitants : « dans les communes d'au moins 2.000 habitants qui sont le siège d'un établissement thermal, il sera institué, sous le nom de bureau d'hygiène, un service municipal chargé, sous l'autorité du maire, de l'application de la présente loi » (art. 19 de la loi). — C'est ainsi que Vichy dépense 15.000 francs par an pour l'organisation d'un semblable service.

La crise de l'industrie thermale en France est avérée et fait contraste avec la prospérité des stations allemandes et autrichiennes ; c'est que, dans ces pays, tous les étrangers paient une rétribution qui leur donne droit à certains avantages. C'est le système dit de la cure-tax ; cet impôt de capitation, perçu par des magistrats municipaux ou des percepteurs investis d'une autorité officielle permet de fournir certains contingents aux municipalités, parfois même aux établissements thermaux.

Cette cure-tax n'existe pas chez nous et il paraît difficile de l'introduire en France. Il serait nécessaire, si on l'instituait, de l'établir dans toutes les stations balnéaires thermales et climatériques et « en admettant même qu'on l'imposât dans toutes les localités, il faudrait encore, pour obtenir un rendement sérieux, l'établir selon le système institué à Carlsbad ; c'est-à-dire taxer les baigneurs selon leur situation de for-

tune, et les classer par catégories, ce qui n'est pas sans provoquer de réelles difficultés » (1).

Pourquoi dès lors, puisque, l'histoire le prouve, on ne peut anéantir le jeu, ne pas tenter d'en tirer profit. Les ressources communales y gagneront, et les malheureux profiteront d'une partie de ce qu'on prend aux riches.

Prohiber le jeu en France serait obliger nos joueurs, le plus souvent oisifs, à porter leur argent à Monaco, qui regorge de l'or des étrangers. Pourquoi ne pas faire pour le jeu dans les casinos ce qu'on a fait pour le pari aux courses. En justifiant le prélèvement sur un jeu, comment prétendre ne pas le justifier sur tous ? On a d'ailleurs signalé bien des fois le danger du jeu aux courses, qui, nous le verrons plus loin, s'attaque même aux petites bourses.

Après bien des hésitations, le législateur français a fini cependant par adopter les mesures que le projet Vallé contenait dans sa seconde partie, et il a réalisé les vues que nous venons d'exposer, dans la loi récente du 15 juin 1907, réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques.

A la suite du rapport de M. Cruppi (en date du 24 décembre 1904), une seconde proposition fut proposée par M. Marcel Régnier député (2). Il était

1. Lefébure, *op. cit.*

2. Cf. Le rapport précité, p. 30 et suiv.

impossible de supprimer absolument les jeux dans les villes d'eaux. Une prohibition aussi absolue aurait abouti à la fermeture de nos plus belles stations. Elle aurait, d'autre part, suscité de vives réclamations, qu'il aurait été difficile de ne pas écouter alors que le gouvernement endosse chaque année la responsabilité d'autoriser certaines loteries dont le total atteint un chiffre assez considérable de millions. Or, comme les loteries ne se justifient guère mieux que le jeu dans les villes d'eaux, en raison des souffrances et des privations que s'imposent beaucoup de malheureux pour se créer quelques illusions par l'achat d'un billet, l'attitude sévère des pouvoirs publics vis-à-vis des jeux, mais tolérante au regard des loteries, eût paru un singulier contraste.

Il fallait tenir compte aussi du précédent créé par la loi du 2 juin 1891 qui confère au ministre de l'Agriculture le droit d'autoriser l'ouverture de tel champ de courses qui lui plait et d'y faire fonctionner conformément à ses prescriptions le jeu au pari mutuel. Enfin, si on entrait dans la voie de la prohibition complète, l'égalité absolue commanderait peut-être de supprimer la pratique financière des obligations à lots dont jouissent tant de villes et d'entreprises commerciales. D'ailleurs, dans tous les pays où le système de l'interdiction générale a été accepté la loi a été ouvertement violée ; en Belgique, la ferme des jeux est supprimée en 1872, moyennant une indem-

nité aux villes lésées ; les jeux ont cependant reparu ; le législateur belge a dû intervenir une seconde fois en 1902, intervention inefficace puisque le jeu reparait encore causant toujours de nouveaux désastres. En France, si le gouvernement s'arrêtait au parti extrême de la suppression, plus de cent localités réparties entre quarante-neuf départements seraient gravement atteintes dans leurs intérêts. Seules subsisteraient les stations dont la renommée est telle aujourd'hui qu'elle ne saurait subir aucune atteinte.

Très suggestives à cet égard sont les délibérations des conseils municipaux de deux de nos plus importantes stations. Le conseil municipal de Trouville, dans sa séance extraordinaire du 8 février 1907, déclare que « si les jeux étaient interdits l'importance des courses de Trouville serait fortement amoindrie. Les concours hippiques, les courses de polo, le tir au pigeon, les régates, les salles de concerts et de spectacles seraient supprimés ; de ce fait, des centaines d'employés de tous ordres se verraient privés de leur gagne-pain... que la suppression des jeux en réduisant considérablement le nombre de ses visiteurs, par conséquent ses ressources basées sur l'octroi et ses marchés, la mettrait dans l'impossibilité, sans courir à la ruine, de tenir ses engagements ; que les charges qui pèsent sur les habitants de Trouville ne pourraient être supportées par eux devant la baisse inappréciable de leurs ressources, résultat obligatoire

de la suppression des jeux ; que les étrangers qui contribuent à la prospérité du commerce local n'aient pas de raison de se déplacer s'ils ne trouvent plus à Trouville les distractions qui les y ont amenés jusqu'à ce jour ; que, dans ces conditions, il est à craindre que les Français et les étrangers qui ont adopté Trouville comme villégiature ne la délaissent complètement pour la Belgique, l'Allemagne ou d'autres pays qui leur donneront ce que nous ne pourrions plus leur offrir ; que, si la mesure prise par M. le ministre de l'Intérieur était maintenue elle serait une cause de ruine non seulement pour la ville de Trouville, mais encore pour de nombreuses stations balnéaires et thermales qui ont bénéficié pendant de longues années de la tolérance gouvernementale et qui ont fondé sur elle en engageant les finances communales de nombreux projets d'amélioration et d'hygiène publique ; que si la suppression des jeux était appliquée à Trouville, la valeur des immeubles subirait une dépréciation considérable qui aurait les plus graves conséquences au point de vue de l'intérêt général du pays ». Et pour ces motifs le conseil émet le vœu qu'une loi intervienne dans le plus bref délai pour autoriser les jeux dans les villes d'eaux, plages et stations climatiques et que le droit de demander l'autorisation d'installer des casinos ou maisons de jeux soit exclusivement réservé aux municipalités.

A la même époque, le conseil municipal de Vichy

prenait le 24 janvier 1907 la délibération suivante :
« Considérant que la ville de Vichy, station thermale sur le territoire de laquelle se trouve une importante propriété de l'Etat, a joui depuis plus de cinquante ans de la tolérance des jeux, que cette tolérance, admise sous l'Empire, a été encore étendue par la République et qu'il en est résulté la création de divers établissements qui constituent les principales attractions de la ville de Vichy ; que ces établissements, notamment et même uniquement le Cercle international, ont fondé les courses, le concours hippique, le tir aux pigeons, auxquels cet établissement seul alloue des subventions qui s'élèvent à près de 280.000 francs et que les autres maisons de jeu viennent en aide à la ville de Vichy au moyen de l'attribution de différents prix, que le cercle du casino verse annuellement à la ville pour l'entretien de sa voirie la somme de 20.000 francs et l'Eden-Théâtre celle de 5.000 ; que les établissements jouissant de la tolérance du jeu apportent par les théâtres ou les concerts qu'ils ont ouverts des distractions qui contribuent puissamment à attirer les étrangers ; que si les jeux étaient interdits en France les courses et autres distractions similaires seraient radicalement supprimés ; que, de ce fait, un millier d'employés de tous ordres se verraient privés de leur gagne-pain ; que, se basant sur la tolérance dont les villes d'eaux ont toujours joui, divers tenan-

ciers de jeux ont fondé des établissements ou les ont aggrandis en contractant vis-à-vis du commerce et de l'industrie de la localité des engagements ou des dettes dont ils ne pourraient se libérer si les jeux étaient supprimés en France, ce qui causerait des pertes considérables et même la ruine d'honnêtes commerçants qui ont ouverts des crédits en se fiant à l'état de choses qui doit être supprimé; que la ville de Vichy, agissant de bonne foi et avec la même confiance, a contracté des emprunts qui s'élèvent à 4.500.000 francs pour l'assainissement de la station thermale et que la suppression des jeux en réduisant considérablement le nombre de ses visiteurs, par conséquent ses ressources, basées sur l'octroi et le marché couvert, la mettrait dans l'impossibilité sans courir à la ruine de tenir ses engagements; considérant que les charges qui pèsent sur les habitants de Vichy ne pourraient être supportées par eux devant la baisse inappréciable de leurs recettes résultant obligatoire de la suppression des jeux, que la majeure partie des étrangers est composée de personnes qui accompagnent les malades, qui viennent s'y distraire, ou qui ne sont pas assez souffrantes pour renoncer aux attractions de tous genres que la station possède actuellement; que ces personnes n'auraient pas de raison de se déplacer si elles ne trouvaient plus à Vichy les distractions qui les y ont amenées jusqu'à ce jour; qu'il est à craindre que, dans ces condi-

tions, les Français et les étrangers qui ont adopté Vichy comme villégiature ne le délaissent complètement pour l'Allemagne ou d'autres pays qui leur donneront ce que nous ne pourrions plus leur offrir ; qu'il s'agit d'un intérêt national, d'un intérêt humanitaire même, puisque la prospérité de l'hôpital thermal de Vichy est étroitement liée à celle des sources de l'Etat et serait gravement atteinte par l'application stricte de la loi de 1836 et de l'article 410 ; qu'il est inadmissible que la République plonge dans la misère d'un trait de plume, non seulement la ville de Vichy, mais encore les nombreuses stations balnéaires ou thermales qui ont bénéficié pendant de longues années de la tolérance gouvernementale et qui ont fondé sur elle en engageant les finances communales de nombreux projets qui ont trait pour la plupart à l'hygiène publique ; considérant enfin que le Crédit Foncier qui possède pour 30.000.000 de créances hypothécaires sur les immeubles de Vichy, courrait malgré la priorité de ses inscriptions le danger de perdre au moins la moitié des capitaux prêtés par suite de la moins-value inévitable que subirait notre station si la suppression des jeux lui était appliquée, émet le vœu que le Parlement veuille bien voter une loi autorisant les jeux dans les villes d'eaux, plages et stations climatiques dans des conditions à déterminer par nos législateurs, et tout en s'en remettant à leur sagesse et à leur esprit d'équité,

désire que les communes où les jeux seraient autorisés touchent une subvention des divers tenanciers (1). »

Les délibérations de ces deux conseils municipaux correspondaient dans leur ensemble au sentiment des populations de toutes les villes saisonnières. L'un des arguments les plus justes développés par les municipalités consistait dans l'impossibilité pour les budgets municipaux de supporter les charges diverses qu'ils s'imposaient dans l'intérêt de la clientèle sans la ressource des jeux. Les étrangers ne peuvent être attirés dans une localité de ce genre qu'au prix de dépenses considérables que les ressources ordinaires des communes ne peuvent arriver à amortir. Il est incontestable qu'une pareille situation officiellement tolérée depuis plus d'un demi-siècle s'opposait à une prohibition absolue des jeux et appelait une réglementation spéciale.

Le comité d'action inter-syndical des spectacles et du syndicat des artistes dramatiques adressa le 29 janvier 1907 aux pouvoirs publics une protestation pour leur signaler le préjudice fort grave que causerait aux membres de la corporation l'interdiction rigoureuse des jeux. L'application de la circulaire mettrait immédiatement sur le pavé plusieurs milliers d'artistes. Entre ces deux intérêts opposés,

1. Cf. *Rapport Régnier*, p. 32 et s.

celui de la morale publique qui exige des mesures propres à réfréner la passion du jeu, et celui des villes saisonnières condamnées à subir des pertes irrémédiables par suite de la suppression complète des jeux, la commission chargée d'examiner la proposition de loi sur les jeux et le gouvernement se mirent d'accord pour défendre un texte commun et aboutirent à la loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques. Voici le texte de cette loi :

LOI du 15 juin 1907, réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques

Article premier. — Par dérogation à l'article 410 du Code pénal, il pourra être accordé, aux cercles et casinos des stations balnéaires, thermales ou climatériques, sous quelque nom que ces établissements soient désignés, l'autorisation temporaire, limitée à la saison des étrangers, d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés, où seront pratiqués certains jeux de hasard, sous les conditions énoncées dans les articles suivants.

Art. 2. — Les stations dans lesquelles la disposition qui précède est applicable ne pourront en bénéficier que sur l'avis conforme du conseil municipal. — Les autorisations seront accordées par le ministre de l'Intérieur, après enquête, et en

considération d'un cahier des charges établi par le conseil et approuvé par le ministre de l'Intérieur.

L'arrêté d'autorisation fixe la durée de la concession ; il détermine la nature des jeux de hasard autorisés, leur fonctionnement, les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité, les conditions d'admission dans les salles de jeu, les heures d'ouverture et de fermeture, le taux et le mode de perception du prélèvement prévu à l'article 4.

L'autorisation peut être révoquée par le ministre de l'Intérieur, en cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel.

La révocation pourra être demandée, pour les mêmes causes, par le conseil municipal, au ministre, qui devra statuer dans le délai d'un mois. En cas de refus de celui-ci, le conseil peut exercer un recours devant le Conseil d'État.

En aucun cas, et notamment en cas d'abrogation ou de modification de la présente loi, le retrait des autorisations ne pourra donner lieu à une indemnité quelconque.

Les autorisations antérieures à la présente loi, quelle qu'en soit l'origine, sont et demeurent rapportées.

Art. 3. — Tout cercle ou casino autorisé, qu'il soit ou non organisé en société, aura un directeur et un comité de direction responsables dont les noms, professions, domiciles devront être, dans tous les cas, portés à la connaissance de l'administration par déclaration faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Le directeur et les membres du comité de direction devront

être Français, majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques. Il en sera de même de tous ceux employés à un titre quelconque dans les salles de jeu.

Le directeur et les membres du comité de direction ne pourront, en aucun cas, se substituer un fermier des jeux.

Art. 4. — Indépendamment des conditions imposées au profit de la commune, par le cahier des charges, un prélèvement de quinze pour cent (15 o/o) sera opéré sur le produit brut des jeux, aux profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique.

Une commission spéciale, instituée au ministère de l'Intérieur, en réglera l'emploi.

Art. 5. — Les infractions aux dispositions ci-dessus seront poursuivies contre les directeurs et membres du comité de direction et passibles des pénalités édictées par les deux premiers paragraphes de l'article 410 du Code pénal.

L'article 463 du Code pénal sera applicable (1).

Une triple réforme est ainsi réalisée : le jeu est exceptionnellement toléré pendant la saison dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques ; les établissements de bienfaisance et les communes bénéficient dans une certaine mesure des profits réalisés à l'aide du jeu ; enfin, l'administration recouvre son rôle de surveillance. Reprenons rapidement ces trois points :

1. Modifications des pénalités par suite de circonstances atténuantes. Loi du 13 mai 1863.

1^o L'article 1^{er} établit le principe de la dérogation aux dispositions de l'article 410 du Code pénal en faveur des stations balnéaires, thermales et climatériques, c'est-à-dire des villes qui se distinguent nettement des autres par un afflux périodique de leurs visiteurs, lequel se produit toujours à la même époque de l'année. Mais cette dérogation est naturellement temporaire. En outre, elle ne s'applique qu'à certains jeux de hasard et ceux-ci doivent être nécessairement pratiqués dans des locaux spéciaux dont l'entrée est soumise à certaines formalités que déterminera strictement l'arrêté d'autorisation. La police exercera à cet égard un contrôle souverain.

L'autorisation est accordée de la manière suivante : les demandes adressées au ministre de l'Intérieur par l'intermédiaire du préfet sont soumises par celui-ci, avant d'être transmises au ministre, au conseil municipal de la ville où est situé l'établissement sollicitant l'autorisation. Le conseil municipal décide s'il y a lieu d'accorder l'autorisation ; s'il refuse, tout est définitivement terminé ; s'il accepte, il doit discuter avec chaque solliciteur les clauses d'un cahier des charges dont le texte annexé à la demande sera transmis au ministre de l'Intérieur. Ce cahier des charges stipule tous les avantages que la ville, les œuvres de bienfaisance ou les sociétés locales entendent tirer de l'autorisation des jeux. Toutefois, le conseil municipal n'est pas souverain pour accorder

l'autorisation parce qu'on a redouté les influences politiques ou une certaine tendance à l'arbitraire. Le gouvernement posséderait donc le pouvoir d'autoriser certains établissements que le conseil municipal aurait excepté d'une demande d'autorisation générale (1). Il n'a pas été tenu compte des désirs exprimés par certains qui demandaient la création de chambres d'industrie thermale (2) qui eussent défendu auprès des pouvoirs publics les intérêts régionaux. Ce soin a été confié aux municipalités. Il appartient aux ministres de régler dans l'arrêté d'autorisation la nature et le fonctionnement des jeux qui sont permis, les conditions d'admission dans les salles de jeu et les heures d'ouverture et de fermeture. Au cas où les conditions de fonctionnement fixées par l'arrêté ne seraient pas scrupuleusement observées, l'autorisation pourra être révoquée par le ministre de l'Intérieur.

D'après l'article 3, tout cercle ou casino autorisé, qu'il soit ou non organisé en société, aura un directeur ou un comité de direction responsable au point de vue pénal, au cas où une complicité de leur part serait découverte dans un délit quelconque relatif à l'exploitation des jeux.

1. Régnier, rapport, p. 47.

2. Proposition de M. Emile Cère déposée le 14 janvier 1905 à la Chambre. Chambre, documents, 1905, n° 2200, et Lefébure, thèse, p. 203 et s.

La ferme des jeux est interdite en raison des abus qu'elle engendrait ; le législateur a redouté des tentatives de trust par quelques personnages qui mettraient la main sur plusieurs établissements et y réaliseraient de gros bénéfices au détriment à la fois des joueurs et des stations elle-mêmes. La gérance de l'établissement ne peut donc appartenir qu'au propriétaire ou à la société financière, c'est-à-dire à des personnes qui ne sont pas des industriels à l'affût d'un bon coup, mais dont l'installation est définitive et qui collaboreront ainsi à la prospérité de la ville d'eau. Le directeur ou le comité de direction sera responsable de ses propres actes, de sa complicité dans les actes délictueux et même d'une négligence coupable, mais, bien entendu, il ne pourrait être recherché pour les délits commis par un tiers ou un employé s'il n'avait pu ni les prévoir, ni les empêcher. Le directeur ou les membres du comité de direction doivent être Français, majeurs et jouir de leurs droits civils et politiques. On a voulu par là imposer une garantie de plus et la même prescription s'applique à tous ceux qui, à un titre quelconque, sont employés dans les salles de jeux.

2° En dehors des avantages précités dans le cahier des charges, les bénéfices réalisés seront affectés en partie au budget communal et répartis entre des œuvres de prévoyance, d'assistance, d'hygiène ou d'utilité publique. De cette manière l'intérêt collectif

est rattaché au maintien du jeu dans les villes d'eaux.

— Le prélèvement affecté à cette destination s'élève à 15 0/0.

3° Quant à la surveillance du jeu, elle est assurée d'abord par le comité de direction ; de plus, l'administration réprime par un contrôle sévère tous les abus ; à la moindre irrégularité, l'autorisation peut être révoquée par le ministre de l'Intérieur. La révocation peut même être demandée par le conseil municipal ; le ministre devra statuer dans le délai d'un mois ; en cas de refus de celui-ci, le conseil municipal a la ressource d'un recours devant le Conseil d'Etat. — Cette disposition a pour but de mettre obstacle aux combinaisons des tenanciers des maisons de jeux qui profiteraient de l'autorisation accordée pour s'enrichir d'une manière illicite sans souci des obligations contenues dans l'arrêté d'autorisation. L'administration a eu déjà l'occasion d'appliquer à différentes reprises son droit de révocation.

La nouvelle loi a eu pour résultat de permettre l'autorisation des jeux dans 171 établissements répartis entre 49 départements (170 et l'Algérie 1). Les départements où les établissements de jeux sont le plus nombreux sont : la Seine-Inférieure (18), le Calvados (14), l'Allier (10), l'Hérault, le Pas-de-Calais et la Savoie (8 dans chacun), les Alpes-Maritimes, la Charente-Inférieure, la Loire-Inférieure,

les Basses-Pyrénées (7 dans chacun) le Puy-de-Dôme (6). Quant à l'importance du jeu dans ces divers départements, on peut se la représenter par l'examen du produit des jeux. Il atteint (pour 1907) 7.104.500 francs dans les Alpes-Maritimes ; 3.577.000 francs dans l'Allier ; 3.300.000 francs dans la Savoie ; 2.587.000 francs dans les Basses-Pyrénées ; 2.410.500 dans le Calvados ; 1.662.500 francs dans le Pas-de-Calais, etc. (1).

La loi du 15 juin 1907 a été suivie d'un décret du 21 du même mois que nous citons en entier parce qu'il est l'expression de la réglementation actuelle du jeu dans les casinos.

DÉCRET du 21 juin 1907, relatif à l'instruction des demandes d'autorisation de jeux et au mode de perception du prélèvement de 15 0/0 sur le produit des jeux dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques. —

Le Président de la République Française,

Vu la loi du 15 juin 1907 sur la réglementation des jeux dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques ;

Vu l'avis de la commission spéciale instituée au Ministère de l'Intérieur par application du dernier alinéa de l'article 4 de la loi précitée ;

1. Cf. Régnier, rapport précité.

Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, et du Ministre des Finances,

DÉCRÈTE :

TITRE PREMIER

INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATION

Article premier. — Les autorisations de jeux prévues par l'article 1^{er} de la loi du 15 juin 1907 ne pourront être accordées que dans les localités auxquelles le caractère de station balnéaire, thermale ou climatérique aura été reconnu par le Ministre de l'Intérieur, après avis d'une commission nommée par lui à cet effet et composée de dix-huit membres comprenant trois membres de l'Académie de médecine, cinq membres du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, cinq membres de la Commission permanente des stations hydrominérales et climatiques de France, trois fonctionnaires de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur et deux membres à la désignation du Ministre.

Les seuls jeux de hasard qui pourront être autorisés sont :

- 1^o Le baccara à deux tableaux ;
- 2^o L'écarté ;
- 3^o Le jeu des petits chevaux et ses variétés (1).

1. Un décret du 17 août 1907 a ajouté à la liste des jeux autorisés le baccara et le chemin de fer ; cette liste s'allongera probablement encore.

Voyez le décret cité plus loin.

Art. 2. — Tout cercle ou casino d'une station balnéaire, thermale ou climatérique qui voudra obtenir une autorisation de jeux devra adresser une demande au Ministre de l'Intérieur par l'intermédiaire du préfet.

Le préfet délivrera récépissé de la demande et provoquera l'avis du conseil municipal. Si cette assemblée estime que les jeux peuvent être autorisés sur le territoire de la commune, elle établit un cahier des charges fixant les obligations et droits réciproques de la commune et de l'établissement demandeur.

Art. 3. — Dès que ce cahier des charges aura été rédigé, une enquête sera ordonnée par le sous-préfet. Il y sera procédé dans les formes ci-après :

1° La demande et le cahier des charges seront déposés à la mairie pendant huit jours pour que chaque habitant puisse en prendre connaissance. A l'expiration de ce délai, un commissaire enquêteur, désigné par le sous-préfet, recevra à la mairie, pendant un jour, les déclarations des habitants. Ces délais ne courront qu'à dater de l'avertissement donné par voie de publication et d'affiches ; il sera justifié de l'accomplissement de cette formalité par un certificat du maire ;

2° Après avoir clos et signé le registre de ces déclarations, le commissaire le transmettra immédiatement au maire avec son avis motivé et les pièces de l'instruction qui auront servi de base à l'enquête. Si le registre d'enquête contient des déclarations contraires à l'adoption du projet, ou si l'avis du commissaire enquêteur lui est opposé, le conseil municipal sera appelé à les examiner et émettra son avis définitif par une délibération motivée, dont copie sera jointe au dossier. Le maire adressera

immédiatement les pièces au sous-préfet et celui-ci au préfet qui les transmettra avec son avis motivé au Ministre de l'Intérieur.

ART. 4. — Lorsque les sources, établissements de bains, casinos, etc., appartiendront à un syndicat de communes, l'avis sur la demande sera donné par le comité du syndicat auquel il appartiendra également, s'il y a lieu, d'établir le cahier des charges.

L'enquête, en ce cas, est ouverte dans les bureaux de la mairie de la commune, siège de la station ; mais elle sera, en outre, publiée et affichée dans toutes les communes composant le syndicat.

Si le registre d'enquête contient des déclarations contraires à l'adoption du projet ou si l'avis du commissaire enquêteur est défavorable, le comité du syndicat sera appelé à les examiner et émettra son avis définitif par une délibération motivée.

ART. 5. — Dans le cas où les jeux étant régulièrement autorisés, après avis conforme du conseil municipal, dans un ou plusieurs établissements d'une commune, le conseil municipal de cette commune, saisi par le préfet d'une nouvelle demande, se refuserait à dresser un cahier des charges, il sera pourvu par le Ministre de l'Intérieur qui sera tenu de se conformer au cahier des charges précédemment établi. S'il existe plusieurs cahiers des charges, le plus favorable aux intérêts de la commune sera choisi. Il sera ensuite procédé à l'enquête dans les conditions indiquées à l'article 3.

TITRE II

MODE DE PERCEPTION DU PRÉLÈVEMENT DE 15 0/0

Art. 6. — Le produit brut des jeux sur lequel doit être opéré le prélèvement de 15 0/0 prescrit par l'article 4 de la loi du 15 juin 1907 est déterminé, savoir : pour le baccara et l'écarté, par le montant intégral de la cagnotte, sans aucune déduction ; pour les petits chevaux, par la différence entre le montant de l'avance mise au commencement de chaque partie à la disposition du directeur du jeu et le total de l'encaisse constaté à la fin de la partie.

Dans le cas où cette dernière somme serait inférieure à l'avance faite, la perte est portée en déduction des bénéfices des jours suivants.

Art. 7. — Chaque table de jeu porte un numéro d'ordre et comporte une caisse ou cagnotte distincte dans laquelle sont réunis les fonds reçus le cas échéant à titre d'avance pour le service des jeux et ceux versés par les joueurs.

Art. 8. — Tout prélèvement opéré pour la cagnotte, aux jeux de baccara et d'écarté, donne lieu à la délivrance de tickets d'égale somme, détachés séance tenante et ostensiblement d'un carnet à souche par un préposé du cercle ou du casino, qui en proclame en même temps le montant à haute voix. Ces tickets sont frappés en outre d'un timbre portant le numéro de la table, la date et le numéro de la séance ; ils sont après leur délivrance,

laissés quelques instants sur la table de jeu de manière que le public puisse les contrôler.

Les carnets de tickets, imprimés par l'Imprimerie nationale, sont pris en charge par les représentants de l'administration des finances et livrés, contre reçu et suivant les besoins du service, au comité de direction des casinos ou des cercles qui en remboursent le prix. Au fur et à mesure qu'ils sont épuisés, les carnets ne comprenant plus que les souches sont restitués au représentant de l'administration des finances ; il en est de même de ceux non encore commencés ou non terminés à la fin de la saison.

Art. 9. — Les comptes des jeux sont tenus par table de jeu et par séance. L'administration du casino ou du cercle décrit ces comptes sans interligne sur un registre de contrôle, d'un modèle déterminé par l'administration des finances, coté et paraphé par un représentant de cette administration. A la fin de chaque journée, ce registre doit être totalisé et visé par le directeur du cercle ou du casino et par l'un des membres du comité de direction.

Art. 10. — Les agents désignés par le Ministre de l'Intérieur ou par le Ministre des Finances peuvent se faire représenter sur place les carnets de tickets, le registre de contrôle et les cagnottes ou caisses du baccara, de l'écarté ou des petits chevaux. Ils ont également la faculté de prendre communication, sans déplacement, de tous les autres livres de comptabilité ou de contrôle tenus par l'établissement.

A moins de soupçons graves, la représentation des carnets de

tickets et de cagnottes ne peut être réclamée qu'en dehors des séances de jeu.

Art. 11. — A des dates fixées par l'administration des finances, les représentants de cette administration établissent, au vu du registre de contrôle, rapproché au besoin des autres documents énoncés à l'article précédent, un bordereau indiquant le montant du prélèvement à verser au Trésor par l'établissement. Ce bordereau est signé concurremment par le représentant de l'administration des finances, par le directeur du cercle ou du casino et par l'un des membres du comité de direction. Le montant du prélèvement ainsi déterminé est versé à des époques fixées par l'arrêté d'autorisation au percepteur de la réunion dans laquelle se trouve le cercle ou le casino ; ce comptable délivre quittance et conserve le bordereau de versement.

Art. 12. — Les sommes provenant du prélèvement de 15 0/0 opéré sur le produit brut des jeux dans les cercles et les casinos en vertu de l'article 4 de la loi du 15 juin 1907 au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique sont centralisées à la Caisse des dépôts et consignations et inscrites à un chapitre spécial intitulé : « Produit du prélèvement opéré sur le produit brut des jeux dans les cercles et les casinos. »

Art. 13. — Ces sommes seront administrées et réparties par la commission prévue au dernier alinéa de l'article de loi précité.

Le paiement des fonds sera effectué d'après des états de répartition produits à la Caisse des dépôts et consignations par le

président de la commission ou à son défaut par le vice-président.

Art. 14. — Le directeur du cercle ou du casino est tenu de faire parvenir au receveur des finances de l'arrondissement : au commencement de la saison, le spécimen de sa signature et de celles des membres du comité de direction ; le 1^{er} et le 16 de chaque mois, un relevé récapitulatif en double expédition des prélèvements versés au Trésor pendant la quinzaine qui a pris fin la veille, ledit relevé dûment certifié et signé.

Art. 15. — Toute fraude ou irrégularité constatée par les représentants du Ministre de l'Intérieur ou du Ministre des Finances fait l'objet d'un procès-verbal qui est transmis aux autorités compétentes.

Art. 16. — Les frais d'administration, de contrôle et de perception auxquels donne lieu pour l'Etat l'application de la loi du 15 juin 1907 et du présent décret, sont imputés sur le montant du prélèvement de 15 0/0 frappant le produit brut des jeux.

Art. 17. — Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, et le Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* et publié au *Journal officiel*.

Fait à Paris le 21 juin 1907.

A. FALLIÈRES

Par le Président de la République :

Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur,

G. CLEMENCEAU

Le Ministre des Finances,

J. CAILLAUX

Nous citerons encore par ordre de dates :

1^o Pour mémoire, la circulaire du 1^{er} mai 1903 relative aux cercles : l'ancienne distinction entre les cercles bien et mal tenus subsiste.

Les premiers sont considérés comme des lieux privés, à condition que le jeu y soit pratiqué à titre de simple distraction et que l'association n'en tire aucun profit.

Les seconds rentrent dans la catégorie des associations que l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 déclare nulles et de nul effet comme poursuivant un objet illicite.

Enfin, la circulaire signale à l'attention des préfets certaines associations qui se disent artistiques, littéraires, sportives, et qui tombent sous le coup de l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901, comme fondées en réalité sur une cause illicite, et peuvent même le cas échéant constituer de véritables « maisons de jeux ». La circulaire rappelle l'article 1108 du Code civil qui exige pour la validité des conventions une cause licite dans l'obligation et estime que les tribunaux devront observer l'article 1108. (*Journal des Parquets*, 1907.)

2^o La circulaire du 2 juillet 1907, circulaire d'ordre fiscal, que nous croyons devoir reproduire *in-extenso*.

3^o La circulaire du 24 août 1907 dont nous extrayons

le passage relatif au jeu, et le décret du 17 août 1907 auquel elle fait allusion.

MINISTÈRE
DES FINANCES

Paris, 2 juillet 1907.

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA
COMPTABILITÉ PUBLIQUE

BUREAU
DE LA PERCEPTION
DES
CONTRIBUTIONS DIRECTES

ET
DES AMENDES

CIRCULAIRE

N° 1904 de la Direction
générale

N° 446 du Bureau
de la perception

Réglementation des Jeux

DANS LES STATIONS BALNÉAIRES,

THERMALES ET CLIMATÉRIQUES

(Loi du 15 juin 1907. — Décret du
21 juin 1907.)

SOMMAIRE

- I. — Prélèvement de 15 o/o sur le produit brut des jeux de hasard dans les stations balnéaires, thermales et climatiques. — Concours des percepteurs et des receveurs des finances.
- II. — Jeu de baccara ou d'écarté. — Mode de contrôle et de perception du prélèvement de 15 o/o.
- III. — Jeu des petits chevaux. — Mode de contrôle et de perception du prélèvement de 15 o/o.
- IV. — Tenue, par les cercles et les casinos, d'un carnet de contrôle du produit brut des jeux.
- V. — Fourniture des carnets de tickets.
- VI. — Attributions des percepteurs. — Établissement des bordereaux de versement. — Encaissement du prélèvement. — Vérification générale des opérations.
- VII. — Documents à transmettre par les cercles et les casinos au receveur des finances.
- VIII. — Surveillance du receveur des finances. — Vérifications à effectuer au siège des cercles et des casinos.
- IX. — Écritures.
- X. — Rémunération des comptables. — Imprimés.

I. — *Prélèvement de 15 0/0 sur le produit brut des jeux de hasard dans les stations balnéaires, thermales et climatériques. — Concours des percepteurs et des receveurs des finances.*

Une loi du 15 juin 1907 autorise, sous des conditions déterminées, l'exploitation de jeux de hasard dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques. (Voir annexe n° 1.) L'une des conditions mises par la loi à l'autorisation est un prélèvement de 15 0/0 sur le produit brut des jeux, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques (art. 4 de la loi). Les règles générales de perception de ce prélèvement sont indiquées dans un décret du 21 juin 1907. (Voir annexe n° 2.)

Deux séries d'agents concourent, directement ou indirectement, à assurer cette perception : les agents du ministère de l'Intérieur qui sont chargés d'exercer une surveillance générale sur les établissements de jeu ; les agents désignés par le ministre des Finances qui ont mission de contrôler le prélèvement de 15 0/0 et d'en encaisser le montant.

D'après la décision prise par le ministre des Finances, c'est aux percepteurs et aux receveurs des finances qu'incombent le contrôle permanent et l'encaissement du prélèvement de 15 0/0.

Aux termes du décret du 21 juin 1907, les seuls jeux de hasard pouvant être autorisés dans les casinos ou les cercles des stations balnéaires, thermales et climatériques, sont : d'une

part, le baccara et l'écarté ; d'autre part, le jeu des petits chevaux et ses variétés.

La présente circulaire a pour objet de tracer les règles à suivre par les percepteurs et les receveurs des finances en ce qui concerne le prélèvement de 15 0/0 sur ces deux catégories de jeux.

II. — *Jeu de baccara ou d'écarté. — Mode de contrôle et de perception sur le prélèvement de 15 0/0.*

Dans toute partie de baccara ou d'écarté, le cercle ou le casino effectue à son profit, sur le montant des banques ou des enjeux, un prélèvement dont le taux est déterminé par l'arrêté d'autorisation. C'est sur ce prélèvement, versé immédiatement dans une cagnotte, que l'Etat doit opérer à son tour le prélèvement de 15 0/0 prévu par l'article 4 de la loi.

Le point important est donc de connaître les sommes versées dans la cagnotte dont est munie chaque table de jeu. Le mode de contrôle adopté à cet égard fait l'objet de l'article 8 du décret du 21 juin 1907, ainsi conçu.

« Tout prélèvement opéré pour la cagnotte au jeu de baccara ou d'écarté donne lieu à la délivrance de tickets d'égale somme, détachés séance tenante et ostensiblement d'un carnet à souche par un préposé du cercle ou du casino, qui en proclame en même temps le montant à haute voix. Ces tickets sont frappés en outre d'un timbre portant le numéro de la table, la date et le numéro de la séance ; ils sont, après leur

délivrance, laissés quelques instants sur la table de jeu de manière que le public puisse les contrôler.

« Les carnets de tickets, imprimés par l'Imprimerie nationale, sont pris en charge par les représentants de l'Administration des finances et livrés, contre reçu et suivant les besoins du service, au comité de direction des casinos ou des cercles... » (Voir modèle n° 1.)

Il résulte de ces dispositions que toute souche n'ayant plus son ticket attaché représente un prélèvement d'égale valeur entré dans la cagnotte. Par suite, pour connaître le produit total des cagnottes, il suffit de totaliser les souches dont les tickets ont été détachés. Quant à ces tickets détachés et oblitérés par le timbre portant la date et les numéros de table et de séance, ils n'ont plus de valeur et peuvent être détruits ou abandonnés au public.

Des fraudes pourraient évidemment être commises si le préposé du cercle ou du casino ne détachait pas régulièrement les tickets lors de chaque prélèvement pour la cagnotte, s'il utilisait des tickets ayant déjà servi en faisant le simulacre de les détacher pour la première fois du carnet, ou encore s'il employait des carnets faux. Mais, une surveillance sera exercée à cet égard par les agents du Ministère de l'Intérieur. Si néanmoins, l'existence des fraudes venait à être connue des agents de l'Administration des finances, ils devraient en saisir immédiatement par la voie hiérarchique le préfet du département et la Direction générale de la Comptabilité publique.

Pour faciliter le contrôle, chaque table comporte un numéro d'ordre, qu'elle doit conserver pendant toute la saison. Les car-

nets de tickets remis aux cercles ou aux casinos dans des conditions indiquées ci-après doivent rester affectés à des tables déterminées ; ils portent ostensiblement le numéro de cette table sur la couverture.

Le timbre à oblitérer les tickets doit être apposé à l'encre grasse et très lisiblement sur chacun des tickets détachés et sur la dernière souche utilisée dans la séance.

Indépendamment du contrôle, assuré d'une manière en quelque sorte automatique au moyen des tickets, le casino ou le cercle doit tenir un carnet de contrôle où sont inscrits les résultats des jeux. (Voir § 4.) Ces résultats sont détaillés par table de jeu et par séance. En général, il y a, par jour, deux séances : ces séances sont désignées sous les numéros 1 et 2.

III. — *Jeu des petits chevaux.*

En ce qui concerne les petits chevaux, le produit brut sur lequel s'opère le prélèvement de 15 o/o consiste dans la différence entre les mises des joueurs et les sommes payées aux gagnants ou, ce qui revient au même, dans la différence entre le montant de l'avance mise, au commencement ou au cours de chaque séance, à la disposition de la caisse de chaque table de jeu et le montant de l'encaisse à la fin de la séance. Dans le cas où le montant de l'encaisse finale est inférieur au montant de l'avance, la perte est portée en déduction des bénéfices des jours précédents ou suivants.

Pour les jeux de petits chevaux et leurs dérivés, le contrôle au moyen de tickets n'est pas possible, mais une surveillance

spéciale sera exercée par le personnel du ministère de l'Intérieur. Les résultats de ces jeux seront d'ailleurs décrits, jour par jour, sur le carnet de contrôle et pourront être rapprochés des résultats accusés par les autres livres de comptabilité du cercle ou du casino.

IV. — *Tenue par les cercles et casinos d'un carnet de contrôle du produit brut des jeux.*

Le carnet de contrôle à tenir par les cercles et les casinos est conforme au modèle n° 2. Des exemples fictifs montrent, sur ce modèle, comment doit être tenu le carnet lorsque les journées présentent des bénéfices ou des pertes.

Dans tous les cas, les totaux des deux dernières colonnes des jeux de baccara ou d'écarté doivent concorder. Quant aux colonnes 13 et 14, 15 et 16, 17 et 18, elles doivent faire ressortir des différences égales au total de la colonne 19, comme l'indique au surplus, en bas de page, le modèle imprimé à la suite de la présente circulaire.

Avant tout usage, le carnet de contrôle est coté et paraphé par le percepteur ; à la fin de chaque journée, il doit être totalisé, arrêté en toutes lettres et signé par le directeur du cercle ou du casino et par un membre du comité de direction. (Décret du 21 juin 1907, art. 9.)

Dans les établissements où fonctionnent les petits chevaux, à l'exclusion du baccara et de l'écarté, ou *vice versa*, le carnet peut être diminué des colonnes ne devant pas être utilisées.

V. — *Fourniture des carnets de tickets.*

Les tickets à souche sont de trois valeurs différentes : 1 franc, 5 francs et 20 francs ; ils sont imprimés par l'Imprimerie nationale sur un fond de sûreté dont la couleur varie suivant la valeur (modèle n° 1).

Ces tickets sont réunis par carnets de 200 et portent un numéro d'ordre pris, pour chaque valeur, dans la série ininterrompue des nombres depuis le n° 1 jusqu'au n° 1.000.000.

Dès qu'un cercle ou un casino obtient l'autorisation d'exploiter des jeux de hasard, la Direction générale de la Comptabilité publique fait parvenir au receveur des finances une quantité de carnets de tickets proportionnée à l'importance approximative des jeux. Le receveur des finances prend en charge ces carnets avec indication de leur numéro d'ordre et en approvisionne le percepteur intéressé. Ce comptable enregistre à son tour au livre des comptes divers les carnets reçus (Voir § 9) et les remet, au fur et à mesure des besoins et contre reçu timbré à 0 fr. 10, au comité de direction du cercle ou du casino. Plusieurs carnets de tickets de même valeur ou de valeur différente peuvent être remis, en une seule fois, pour une même table de jeu, si les nécessités du service l'exigent. Lorsque la provision de carnets expédiés de Paris n'est pas suffisante pour assurer le service durant toute la saison, le receveur des finances est tenu d'adresser une commande supplémentaire à la Direction générale de la Comptabilité publique, assez à temps pour que les cercles ou les casinos ne manquent jamais de tickets.

Les carnets étant pour le Trésor la garantie de la rentrée d'une somme équivalente à 15 o/o de leur valeur nominale, il est recommandé aux comptables et aux cercles ou casinos de les conserver sous clef et en lieu sûr de telle sorte qu'ils ne puissent pas être détournés. Toute perte de carnets engagerait la responsabilité des comptables ou des cercles et casinos.

Au fur et à mesure qu'ils sont terminés, les carnets ne comprenant plus que les souches sont restitués par le cercle ou le casino à la recette des finances par l'intermédiaire du percepteur ; il en est de même des carnets non encore commencés ou non terminés à la fin de la saison. Les receveurs des finances doivent veiller à ce que cette réintégration soit régulièrement faite, signaler à l'Administration tout manquant constaté et annuler les tickets des carnets commencés. En même temps, ils s'assurent que le total des recettes accusées pendant la saison concorde avec les souches réintégrées et que les numéros de ces souches concordent également avec les numéros des carnets remis aux établissements de leur arrondissement.

Aux termes du décret du 21 juin 1907 et des arrêtés d'autorisation, le prix des carnets de tickets doit être remboursé à l'Administration par les cercles ou casinos. Le prix des carnets est indiqué sur le bordereau d'envoi. Pour simplifier les comptes, les carnets ne sont remboursés par les cercles ou casinos que lorsqu'ils sont terminés. En conséquence, chaque fois qu'un carnet épuisé lui est restitué, le percepteur doit percevoir le prix réglementaire (voir § 9). En fin de saison, tout carnet commencé est payé intégralement comme s'il était terminé ; les carnets neufs sont repris par le percepteur contre restitution

du reçu délivré par le comité de direction du cercle ou du casino

VI. — *Attributions des percepteurs. — Établissement des bordereaux de versement. — Encaissement du prélèvement. — Vérification générale des opérations.*

Le percepteur dans la circonscription duquel se trouve un cercle ou un casino régi par la loi du 15 juin 1907, a seul qualité pour encaisser le prélèvement de 15 o/o, après en avoir contrôlé la régularité. Dans les localités, chefs-lieux d'arrondissement, où la perception de ville est supprimée, le contrôle et l'encaissement du prélèvement incombent à celui des percepteurs, en résidence au chef-lieu, qui est désigné pour prendre, en cas de vacance, le service de la recette municipale.

En règle générale, la tâche du comptable est très simple : elle consiste à relever, tous les huit jours, sur le carnet de contrôle (mod. 2) le produit brut des jeux et à établir un bordereau faisant ressortir le prélèvement de 15 o/o à verser par l'établissement.

A cet effet, le percepteur se rend, tous les huit jours, au siège du cercle ou du casino, se fait représenter le carnet de contrôle, y appose son visa, vérifie s'il est régulièrement tenu au jour le jour, si les journées sont arrêtées en toutes lettres et visées par le directeur et l'un des membres du comité de direction, si les chiffres portés dans les différentes colonnes cadrent ensemble ainsi qu'il est expliqué au paragraphe 4. En outre, lorsque les carnets de tickets ne sont pas utilisés dans les salles de jeu, il se les fait communiquer, les vise et les rapproche des chiffres portés sur le carnet de contrôle. Une

fois ces différentes vérifications effectuées, il inscrit sur le bordereau de versement (mod. n° 3) le produit brut, par journée, des jeux de baccara, d'écarté, des petits chevaux, calcule les 15 o/o du produit de ces journées et vérifie l'exactitude du calcul en remplissant le tableau placé dans la colonne d'observations. Il arrête ensuite le bordereau en toutes lettres, le signe, le fait signer par l'un des membres du comité de direction et par le directeur du casino qui le conserve pour être produit à l'appui du versement.

Le montant du prélèvement ainsi arrêté doit être versé par le casino ou le cercle à la caisse du percepteur, le lendemain, si le cercle ou le casino se trouve au chef-lieu de la perception et, dans le cas contraire, dans un délai maximum de trois jours. Si le retard dans la libération dépassait huit jours, le percepteur aurait à en aviser immédiatement, sans passer par la voie hiérarchique, le trésorier général qui, à son tour, en informerait, le jour même, la Direction générale de la Comptabilité publique (Bureau de la Perception) et, par l'intermédiaire du préfet, le ministère de l'Intérieur. L'Administration supérieure resterait alors chargée de prendre les mesures nécessaires pour assurer la perception des sommes dues.

Indépendamment de la vérification effectuée comme il vient d'être dit pour l'établissement du bordereau de versement, le percepteur a un droit de contrôle très étendu : il peut, à toute époque, se faire représenter, s'il le juge utile, la comptabilité intégrale du cercle ou du casino (Journal, grand-livre, etc.) et le montant des cagnottes ou caisses des jeux. Toutefois, à moins de soupçons graves, la représentation des carnets de tickets et

des cagnottes ou caisses ne peut être réclamée que lorsque la séance de jeu est terminée.

En ce qui concerne spécialement les petits chevaux, un contrôle utile consiste à vérifier le contenu de la caisse de chaque table, *au moment même où la séance de jeu prend fin* : le résultat de la séance ainsi contrôlée, rapproché des résultats portés sur le carnet de contrôle pour les séances précédentes, peut mettre sur la trace de dissimulations. Il est recommandé aux comptables de procéder à cette vérification lorsqu'ils en ont l'occasion. Il peut être également utile de s'assurer que le contenu des cagnottes, à la fin des séances de baccara et d'écarté, concorde avec les carnets de tickets.

Quant aux autres moyens de contrôle (vérification du journal, du grand-livre, etc.), les percepteurs n'ont pas, dans la plupart des cas, à y recourir : il suffit qu'ils s'assurent plusieurs fois au cours de la saison, par des visites inopinées, que le carnet de contrôle est régulièrement tenu et arrêté chaque jour et qu'il cadre avec les carnets de tickets. La vérification plus approfondie de la comptabilité incombe spécialement au receveur des finances. Toutefois, si le percepteur a de justes motifs de supposer qu'en vérifiant toute la comptabilité de l'établissement, il peut découvrir une fraude, il ne doit pas hésiter à procéder à cette vérification. Dans ce cas, les résultats même négatifs de la vérification sont portés sans retard à la connaissance du receveur des finances.

Toute irrégularité relevée soit au cours, soit en dehors d'une vérification, doit être constatée par un procès-verbal administratif qui est adressé sans délai, par la voie hiérarchique, à la

Direction générale de la Comptabilité publique. S'il s'agit d'une fraude grave, avis doit en être donné en même temps au préfet.

Les percepteurs sont tenus au secret professionnel pour tous les renseignements dont ils ont connaissance par leurs vérifications au siège des cercles ou casinos. Ils ne peuvent faire connaître ces renseignements qu'à leurs chefs hiérarchiques et aux agents de la police de sûreté qui justifient de leur qualité et d'une mission de surveillance dans les cercles ou les casinos.

VII. — *Documents à transmettre par les cercles
et les casinos au receveur des finances.*

L'article 14 du décret du 21 juin 1907 énumère les documents que les casinos ou les cercles sont tenus de transmettre au receveur des finances de l'arrondissement. Ces documents consistent : 1° dans un spécimen des signatures du directeur et des membres du comité de direction ; 2° dans des relevés établis par quinzaine et faisant ressortir les versements effectués au percepteur.

Ces relevés, établis en double expédition, doivent être dressés conformément au modèle n° 4. L'administration attache une grande importance à ce qu'ils soient transmis très exactement le 1^{er} et le 16 de chaque mois comme le prescrit le décret. Au cas où les receveurs des finances ne pourraient obtenir l'observation de cette prescription, ils auraient à en référer par la voie hiérarchique à la Direction générale de la Comptabilité publique.

L'une des deux expéditions du relevé modèle n° 4 est conservée par les receveurs des finances et sert à vérifier les verse-

ments du percepteur ; l'autre est adressée sans délai, et sans passer par la voie hiérarchique, à la Direction générale de la Comptabilité publique pour être transmise par ses soins au ministère de l'Intérieur.

VIII. — *Surveillance du receveur des finances. — Vérification à effectuer au siège des cercles et des casinos.*

Le receveur des finances, qui a dans sa circonscription des cercles ou des casinos régis par la loi du 15 juin 1907, doit exercer une surveillance constante sur les versements effectués par ces établissements à la caisse du percepteur. Il peut notamment rapprocher les relevés récapitulatifs des carnets de tickets épuisés et des bordereaux de versement.

Indépendamment de ces vérifications opérées dans ses bureaux, le receveur des finances est tenu de faire, dans la dernière quinzaine de la saison, une vérification au siège du casino et du cercle. Dans cette vérification, le receveur se fait représenter non seulement le carnet de contrôle et les carnets de tickets non utilisés dans les salles de jeu, mais encore tous les autres livres de comptabilité ou de contrôle de l'établissement. Il examine notamment si le produit des jeux accusés par le carnet de contrôle concorde avec les recettes inscrites sur les registres de comptabilité du cercle ou du casino.

Il reste entendu, d'ailleurs, que si le receveur des finances le juge nécessaire, il peut procéder pendant la saison à deux ou à un plus grand nombre de vérifications approfondies. Il peut,

en outre, lorsqu'il se trouve en résidence ou de passage dans la ville siège du cercle ou du casino, procéder à des vérifications sommaires du carnet de contrôle et des carnets de tickets.

Toute vérification approfondie donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal qui est transmis par la voie hiérarchique à la Direction générale de la Comptabilité publique. Les vérifications sommaires n'ont pas à être portées à la connaissance de l'Administration ; le receveur des finances se borne à viser le carnet de contrôle. Cependant, si une vérification sommaire faisait découvrir une fraude ou une irrégularité, il y aurait lieu de faire parvenir un procès-verbal à l'Administration supérieure.

IX. — *Ecritures*

Pour la constatation des opérations concernant les cercles et les casinos régis par la loi du 15 juin 1907, les percepteurs ouvrent deux nouveaux comptes à la section II, § 2, du livre des comptes divers.

Le premier compte, intitulé *Prélèvement opéré sur le produit brut des jeux dans les cercles et casinos*, est conforme au modèle n° 5 ; il comprend : en recette, les prélèvements de 15 0/0 portés sur les bordereaux n° 3 et versés par les cercles et les casinos ; en dépense, les versements faits à la recette des finances. Les bordereaux modèle n° 3 doivent être produits à l'appui de ces versements.

Le second compte, conforme au modèle n° 6, porte la rubrique *Remboursement par les cercles et casinos du prix des car-*

nets de tickets. Ce compte, qui renferme un cadre spécial pour la prise en charge des carnets, comprend : en recette, le prix des carnets remboursé par les cercles ou les casinos ; en dépense, les versements faits à la recette des finances.

Les deux comptes ci-dessus doivent être divisés, le cas échéant, en autant de sections que le percepteur a de casinos ou de cercles à surveiller.

Toute recette faite sur les cercles ou les casinos à titre de prélèvement de 15 0/0 ou de remboursement de prix de carnets, donne lieu à la délivrance d'une quittance à souche. Cette quittance est revêtue du timbre de 0 fr. 25 si elle a pour objet une somme supérieure à 10 francs.

Les sommes versées par les cercles et les casinos, à titre de prélèvement de 15 0/0 sur le produit brut des jeux, doivent être centralisées à la Caisse des dépôts et consignations. (Décret du 21 juin 1907, art. 12.) Les receveurs des finances ont, en conséquence, à ouvrir dans les écritures de cet établissement un nouveau compte correspondant à celui tenu par les percepteurs et au crédit duquel ils constatent les versements faits par ces comptables. Des instructions spéciales seront d'ailleurs adressées à cet égard par la Caisse des dépôts et consignations. Quant au remboursement du prix des carnets de tickets, il sera provisoirement constaté dans les écritures des receveurs des finances au c/ *Recettes à classer*. Une circulaire ultérieure indiquera l'imputation définitive à donner à cette recette.

X. — *Remunération. — Imprimés.*

Les receveurs des finances et les percepteurs ont droit, pour le contrôle et l'encaissement du prélèvement de 15 o/o, à une indemnité spéciale non assujettie aux retenues pour le service des pensions civiles. Une décision ministérielle fixe annuellement cette indemnité, pour chaque comptable.

A cet effet, à la fin de chaque saison, les receveurs des finances qui ont dans leur circonscription des cercles ou des casinos régis par la loi du 15 juin 1907, transmettent à la Direction générale de la Comptabilité publique, par la voie hiérarchique, un rapport indiquant :

1° *Pour eux-mêmes* : a) le nombre et la désignation des casinos ou des cercles soumis à leur surveillance ; b) le nombre de vérifications approfondies et sommaires auxquelles ils ont procédé ; c) le résultat résumé de ces vérifications ; d) le montant de leurs frais effectifs de déplacement pour les vérifications dans les cercles ou les casinos situés en dehors de la ville chef-lieu, avec indication tant de la distance entre le chef-lieu et le casino que des moyens de communication ;

2° *Pour chaque percepteur* : a) le nombre et la désignation des casinos ou des cercles situés dans la circonscription de perception ; b) le nombre de vérifications hebdomadaires pour établissement de bordereaux de versement ; c) le montant total des prélèvements encaissés pendant la saison ; d) le nombre de vérifications auxquelles le percepteur a procédé, le cas échéant, en dehors des vérifications hebdomadaires, et le résultat résumé

de ces vérifications ; e) la manière dont le comptable s'est acquitté de sa mission de contrôle et, s'il y a lieu, les fraudes ou irrégularités importantes relevées par lui ; f) le montant des frais *effectifs* de déplacement lorsque le cercle ou le casino n'a pas son siège dans la même localité que la perception. Le relevé de ces frais, certifié par le percepteur, doit être joint au dossier avec indication des moyens de communication et de la distance séparant la perception de la localité siège du cercle ou du casino.

Le receveur des finances doit également annexer à son rapport un état certifié par lui et indiquant : 1° le nombre total de carnets de tickets transmis à la recette des finances par la Direction générale de la Comptabilité publique, avec la distinction de ceux provenant du stock de la saison précédente ; 2° le nombre total de carnets utilisés par les cercles ou les casinos ; 3° la différence entre ces deux nombres ; 4° la répartition des carnets neufs restant effectivement en stock dans les recettes des finances ou dans les perceptions, l'ensemble de ces carnets devant concorder exactement avec la différence portée sous le n° 3. À l'appui de cet état, le receveur des finances est tenu de produire les récépissés ou les déclarations de versement constatant que tous les carnets utilisés par les cercles ou les casinos ont été remboursés par ces établissements.

Les comptables doivent s'approvisionner à leurs frais des bordereaux de versement (mod. n° 3) ; quant aux carnets de contrôle (mod. n° 2) et aux relevés récapitulatifs (mod. n° 4), ils sont à la charge des casinos ou des cercles.

La présente circulaire est adressée à la Trésorerie générale au

nombre de cinq exemplaires pour ses bureaux et d'un exemplaire pour chaque recette des finances.

Le Conseiller d'État,
Directeur général de la Comptabilité publique,
G. PRIVAT-DESCHANEL

Paris, le 24 août 1907.

MINISTÈRE
DES FINANCES

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA
COMPTABILITÉ PUBLIQUE
BUREAU
DE LA PERCEPTION
DES
CONTRIBUTIONS DIRECTES
ET
DES AMENDES

CIRCULAIRE

N° 1909 de la Direction générale.

N° 450 du Bureau de la perception.

SOMMAIRE

- I. — SERVICE DE LA PERCEPTION. — Recouvrement par voie de contrainte extérieure. — Abrogation de l'article 1137 de l'Instruction générale.
- II. — Rattachement de gestion. — Modification des dispositions finales de l'article 1330 de l'Instruction générale.
- III. — Travaux d'intérêt public exécutés d'office pour le compte des tiers. — Recouvrement des frais par les percepteurs. — Rémunération.
- IV. — Jeux dans les cercles et casinos. — Décret du 17 août 1907. — Prix des carnets de tickets.
- V. — Placement des fonds appartenant en propre aux aliénés, aux malades des hôpitaux et aux enfants assistés.
- VI. — SERVICE DES AMENDES. — Suppression du carnet des surséances.
- I, II, III.....

IV. — *Jeux dans les cercles et casinos. — Décret du
17 août 1907. — Prix des carnets de tickets.*

Un décret de 17 août 1907, dont vous trouverez le texte reproduit en annexe (voir annexe n° 1), ajoute le *baccara chemin de fer* à la liste des jeux de hasard qui peuvent être autorisés dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques. Les règles fixées pour le prélèvement de 15 0/0 sur le produit brut du baccara à deux tableaux sont applicables au baccara chemin de fer.

Vous voudrez bien notifier aux percepteurs intéressés ces dispositions qui complètent l'article 1^{er} du décret du 21 juin 1907.

Le prix des carnets de tickets, qui doit être payé par les cercles et casinos, vient d'être arrêté par l'Administration. Il est de 1 fr. 30 par carnet. Dès la notification de la présente circulaire, les percepteurs auront à recouvrer sans retard le prix de tous les carnets déjà utilisés par les établissements de jeux placés dans leur circonscription. Dans l'avenir, ce prix sera perçu au fur et à mesure de l'emploi des carnets, conformément aux dispositions de la circulaire du 2 juillet 1907, paragraphe 5.

V, VI.....

La présente circulaire est adressée à la trésorerie générale

au nombre de cinq exemplaires pour ses bureaux, et d'un exemplaire pour chaque recette des finances.

*Le Conseiller d'État,
Directeur général de la Comptabilité publique*

F. PRIVAT-DESCHANEL

ANNEXE N° 1

—
Circulaire
du 24 août 1907.

DÉCRET

*portant adjonction au décret du 21 juin 1907
(jeux autorisés dans les cercles et casinos)*

(17 août 1907.)

Le Président de la République française,

Vu la loi du 15 juin 1907, sur la réglementation des jeux dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques ;

Vu le décret du 21 juin 1907 relatif à l'instruction des demandes d'autorisation de jeux et au mode de perception du prélèvement de 15 o/o sur le produit des jeux dans les cercles et casinos desdites stations ;

Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, et du Ministre des Finances,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Le baccara chemin de fer est ajouté à la

momenclature des jeux, énumérés dans l'article 1^{er} du décret du 21 juin 1907 comme pouvant être autorisés dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.

Art. 2. — Sont applicables au baccara chemin de fer les dispositions prévues au titre II du décret précité pour le baccara à deux tableaux et l'écarté.

Art. 3. — Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, et le Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* et publié au *Journal officiel*.

Fait à Rambouillet, le 17 août 1907.

A. FALLIÈRES

Par le Président de la République :

Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur,

G. CLEMENCEAU

*Le Ministre des Travaux publics, des Postes et des Télégraphes
chargé de l'intérim du Ministère des Finances,*

LOUIS BARTHOU

CHAPITRE V

Les Jeux aux Courses, le Pari Mutuel.

Si la tolérance du législateur peut se justifier en ce qui concerne les jeux dans les cercles et casinos des stations balnéaires et climatiques, elle apparaît encore comme plus légitime à l'égard des exercices qui sont destinés à développer l'agilité, la force et la souplesse de l'homme. De même doivent être encouragés les jeux destinés à améliorer la race chevaline. Déjà chez les anciens les courses étaient fort en honneur ; elles figuraient au nombre des exercices du stade et jouissaient d'une telle faveur que quelques-uns même de ceux qui étaient engagés dans les ordres se livraient à des paris sur les courses de chevaux (1).

L'organisation des courses ne disparut ni sous l'ancien régime, ni sous la Révolution ; elle continua à jouir d'un grand succès à ces différentes épo-

1. Justinien. Contitution dernière au Code, *De episcopali audientia*, §§ 1 et 3.

ques, mais ce fut seulement sous le premier Empire que les courses reçurent leur consécration officielle. (Décret du 31 août 1805.) En 1833 fut fondée la Société d'encouragement pour l'amélioration de la race chevaline en France. L'initiative privée reçut l'approbation des pouvoirs publics si bien qu'actuellement on compte trois cents hippodromes donnant environ sept cents journées de courses (1). Le nombre de ces réunions n'a pas été sans contribuer au développement de la passion du jeu ; le rapport lu à la Chambre par M. Riotteau au nom de la Commission chargée d'examiner le projet qui est devenu la loi du 2 juin 1891 (2) constate que les sociétés de courses n'ont pas pour objet exclusif l'amélioration de la race chevaline et que beaucoup puisent leurs ressources dans les bénéfices du jeu ou du pari qu'elles encouragent. Dans la séance du 31 juillet 1890, le ministre de l'Intérieur estimait à 700.000 ou 800.000 francs par mois les sommes provenant du prélèvement de 2 0/0 effectué sur les paris, ce qui portait à environ 40 millions par mois les paris engagés au seul guichet du pari mutuel sans compter ceux encaissés par les bookmakers ; le jeu était pratiqué avec excès surtout dans les hippodromes suburbains (3).

1. Polini, p. 229.

2. Chambre, Débats parlementaires. *J. off.*, 1891, p. 582.

3 *J. off.*, 1891, p. 826.

Mais pour comprendre la réglementation du jeu ou du pari mutuel il convient de se rendre compte des diverses combinaisons adoptées dans la pratique des courses : suivant la juste remarque de M. Planiol : « Le jeu et le pari sont deux contrats fort voisins l'un de l'autre ; dans chacun d'eux, deux personnes se promettent réciproquement et sous une condition semblable une chose déterminée ou un objet en nature ; de telle sorte qu'une seule d'entre elles sera finalement créancière de l'autre, sa propre promesse étant caduque... Le jeu diffère du pari en ce que la condition à remplir pour le gain du jeu est un fait à exercer par les parties, tandis que le gain du pari dépend de la simple vérification d'un fait déjà accompli ou encore à l'état futur, mais qui dans ce dernier cas ne doit pas être l'œuvre des parties (1). Nous ajoutons qu'il y aura jeu ou pari toutes les fois qu'il sera possible, grâce au hasard de réaliser un gain hors de proportion avec les sacrifices pécuniaires consentis par le gagnant. On peut dès lors assimiler le pari au jeu ; quand le jeu est prohibé, le pari l'est également ; inversement, l'autorisation du jeu s'étend au pari et il faut ajouter : jeux tolérés, paris tolérés sauf exception. Les jeux et paris prohibés sont ceux qui tombent sous le coup des articles 410 et 475-5° du Code pénal.

1. Planiol. *Traité*, t. II, n° 2107, édition précitée.

Une seconde étape est marquée par la tolérance à la fois du jeu et du pari. C'est ainsi qu'on peut engager un pari à l'occasion d'une partie de billard jouée par des personnes dont l'habileté est connue.

Enfin, il reste à examiner l'hypothèse du jeu autorisé et du pari autorisé. On sait qu'en droit civil, la loi valide les conventions relatives aux jeux et accorde au gagnant une action en paiement toutes les fois qu'il s'agit de jeux qui tiennent à l'adresse et aux exercices du corps (art. 1966 du C. civ.). Cette exception apportée par ce texte à la règle générale posée par l'article 1965 est incontestablement applicable aux paris qu'engageraient eux-mêmes ceux qui font courir pourvu que l'enjeu soit raisonnable (art. 1966, al. 2). Cet article comporte-t-il une interprétation plus large et permet-il de valider tous les paris ? La question s'est posée à l'occasion des courses de chevaux. La jurisprudence paraît fixée en ce sens que les paris sanctionnés par la loi sont uniquement ceux qui interviennent entre les personnes prenant part, sinon par elles-mêmes, au moins par leurs préposés aux exercices sur lesquels ces paris sont engagés (1). Cette jurisprudence s'appuie non sans raison sur ce motif que l'article 1966 contenant une exception à un principe général posé par l'article 1965 doit être interprété restrictivement. Mais la question, facile

1. Seine, 4 janvier 1893. *Le Droit* du 6 janvier.

à résoudre en théorie donne lieu dans la pratique à de sérieuses difficultés : les paris aux courses se présentent sous trois formes : le pari à la poule, le pari mutuel et le pari à la cote.

Le plus simple de tous les paris est le pari à la poule ; c'est une sorte de loterie ; on inscrit le nom des chevaux partants sur des billets qui sont déposés dans un chapeau, d'où le nom de pari à la poule ou en chapeau ; ces bulletins sont tirés au sort et les parieurs reçoivent un bulletin en échange d'une certaine mise, généralement modique ; à l'issue de la course, le possesseur du bulletin qui porte le nom du cheval gagnant recueille la totalité des mises versées par les autres parieurs sauf prélèvement d'une certaine somme pour l'organisation de la poule (1). C'est un jeu de hasard qui a été condamné comme assimilable de tous points aux loteries prohibées par la loi de 1836 par un jugement du tribunal correctionnel de la Seine du 8 avril 1869 et par un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 4 juin de la même année (2).

Dans le pari mutuel, toutes les mises qui sont engagées dans une course par les différents joueurs sont totalisées et elles sont ensuite réparties entre les gagnants au prorata de leur mise, c'est-à-dire des mises qu'ils ont effectuées sur le cheval gagnant sous

1. Poloni, p. 235.

2. Cité par Poloni, p. 236.

déduction d'un tant pour cent qui représente le courtage de l'intermédiaire ou le prélèvement au profit des œuvres de bienfaisance. L'avantage de cette combinaison sur la précédente, c'est que le joueur peut choisir lui-même le cheval sur lequel il veut placer sa mise au lieu de s'en remettre au hasard comme dans le pari à la poule. En supposant par exemple que l'ensemble des mises effectuées sur tous les chevaux partant dans une course ait donné un total de 1.000 francs, l'administration du pari mutuel effectuera d'abord un courtage de 6 o/o, d'où un reliquat net de 940 francs à répartir entre tous ceux qui ont effectué une mise sur le cheval gagnant. S'il y a dix personnes qui ont pris le cheval gagnant, ladite somme sera partagée entre elles, ce qui donnera à chacune 94 francs. De sorte qu'en supposant l'unité de mise à 20 francs, on dira que chaque unité a rapporté 94 francs. Les paris mutuels se font par unités d'égale valeur, 5, 10, 50 et 100 francs. Enfin, au lieu de parier pour le gagnant on peut aussi parier pour tel cheval placé. On dit qu'un cheval est placé lorsqu'il arrive premier ou second dans les courses comprenant quatre chevaux : premier, deuxième ou troisième dans les courses de huit chevaux et au-dessus (art. 2 du règlement du pari mutuel).

Une troisième sorte de pari est le pari à la cote ; il repose sur l'évaluation des chances probables attribuées à chaque cheval de gagner une course. L'évaluation est faite d'après certains éléments, toujours

les mêmes, qui sont : les antécédents du cheval, son état actuel, sont entraînement, l'habileté du jockey qui le monte ; en un mot, d'après un ensemble de circonstances qu'il est possible de déterminer avec quelques connaissances sportives. L'ensemble de ces éléments s'appelle la cote. Dans le fonctionnement de ce pari, il y a toujours un bookmaker ou donneur, et un preneur. Le premier tient au public ce langage : « Je prétends que tel cheval n'arrivera pas premier et je donne selon la cote du pari 5, 10, 100 contre un à la personne qui voudra parier contre moi. » Toute personne qui accepte le pari reçoit, si le cheval gagne, 5, 10, ou 100 fois la somme qu'il a versée. Lorsqu'un cheval possède à lui seul autant de chances de gagner que tous les autres réunis, il est pris alors à égalité, 1 contre 1 ; celui qui parie pour ce cheval reçoit s'il gagne une somme égale à sa mise et qu'il aurait perdue en cas de défaite du cheval. La profession de bookmaker permet à celui-ci lorsqu'il est favorisé par la chance de réaliser d'assez beaux bénéfices ; en effet, le bookmaker parie avec le public contre tous les chevaux ; par suite, s'il perd son pari sur le cheval vainqueur, il le gagne sur tous les autres.

Le pari à la cote prend le nom de pari au livre lorsqu'il s'exécute entre personnes qui se connaissent et appartiennent au monde des courses. Le book-maker inscrit sur un registre les noms et adres -

ses de ses clients ; il n'y a pas de dépôt préalable d'argent ; les différences se règlent à terme et en dehors des hippodromes.

Quelle était l'attitude de la jurisprudence en face de ces diverses combinaisons ? Nous avons vu déjà que le pari à la poule avait été sévèrement proscrit par les tribunaux comme prohibé par la loi de 1836. En effet, le parieur obtient le cheval gagnant par le tirage au sort ; c'est donc au hasard qu'il doit uniquement son gain. Quant au pari mutuel, il a été prouvé depuis longtemps que son développement n'était nullement dû à l'intention de favoriser la race chevaline et qu'il ne s'expliquait que par le seul mobile de la passion du jeu. Aussi la Cour de cassation assimila le pari mutuel à un jeu de hasard et le condamna par un arrêt du 18 juin 1875 rendu sur un rapport remarquable de M. le conseiller Saint-Luc Courborieu (1). La Cour Suprême constate avec raison que dans ces sortes de paris, les chances du sort prédominent, les combinaisons de l'intelligence ne pouvant s'y mêler qu'exceptionnellement dans des proportions si faibles qu'elles ne sont pas appréciables. Enfin, pour la pari à la cote, la Cour Suprême établit une distinction dans l'arrêt précité. Elle déclare le pari à la cote licite lorsque la cote, ayant été loyalement établie, tenant compte des origines et des qualités

1. D. 75. I. 445 ; S. 75. I. 386.

de chaque cheval, de l'habileté des jockeys et de leurs antécédents, permet aux preneurs de tel cheval de faire un choix plus ou moins raisonné. L'administration s'empara de ce critérium ; le pari à la cote échappait aux peines prononcées par l'article 410 s'il avait lieu en vue de l'amélioration de la race chevaline entre parieurs capables d'apprécier la cote et de formuler une opinion raisonnée sur les chances des chevaux engagés (1). Le pari à la cote devenait au contraire interdit lorsqu'il était offert à des personnes étrangères aux habitudes des courses et qui, étant incapables d'apprécier la valeur de la cote ne pouvaient choisir qu'au hasard.

Cette distinction avait donné prise aux plus vives critiques, formulées notamment par M. Villey (2). « L'arrêt reconnaît implicitement qu'avec une partie des parieurs les paris étaient licites ; l'agence de Paris n'était donc pas une maison de jeux de hasard par sa nature ; mais elle l'est devenue paraît-il par la participation d'une autre catégorie de parieurs hors d'état d'apprécier les chances respectives des chevaux engagés. Mais à quel signe le book-maker les reconnaîtra-t-il ? Qui lui dira qu'il peut parier contre Pierre parce qu'il connaît les chevaux, mais qu'il s'expose à la police correctionnelle en pariant contre Paul parce qu'il ne les connaît pas ? » Le minis-

1. Cassation, 29 mars 1888. S. 90. 1. 233.

2. Note sous Cassation, 5 janvier 1877. S. 77. 1. 481.

tère public se voyait donc dans l'obligation de faire la preuve que la personne avec laquelle le book-maker avait parié à la cote ne possédait aucune connaissance sportive ; cette preuve était singulièrement délicate à fournir. D'où une présomption posée par la Cour de cassation, présomption des plus arbitraires. Dans un arrêt du 10 décembre 1887 (1) elle pose en principe que la généralité des paris sont pratiqués avec des ignorants et que ceux faits avec des parieurs éclairés constituent l'exception. Par suite, lorsque le book-maker parie avec le premier venu, il s'adresse nécessairement à un ignorant, le ministère public est dispensé de faire la preuve et c'est au book-maker à établir qu'il a parié avec une personne au courant des habitudes sportives.

Si la jurisprudence en était arrivée à cette distinction subtile au point de vue de la preuve du délit, elle se heurtait à des difficultés non moins délicates lorsqu'il s'agissait d'appliquer la peine du jeu prohibé. On sait que les sanctions édictées par l'article 410 sont très sévères ; le texte considère comme un délit le fait d'avoir tenu une maison de jeux de hasard. Au contraire, le fait d'avoir établi ou tenu dans les rues, chemins, places et lieux publics, des jeux de loterie ou de hasard n'est puni par l'article 475 que comme une contravention. Sous l'empire de

1. S. 88.1.42 ; D. 88.1.185.

quel texte tombaient les installations des parieurs de profession sur les champs de courses ? La Cour de cassation attribuant à l'article 410 une portée extensive l'appliqua non seulement aux agences publiques, installées dans des boutiques ouvertes en pleine rue, mais encore aux installations volantes des bookmakers sur les champs de course. Ainsi l'article 410 a été étendu à une voiture dételée stationnant à demeure et munie du personnel et du matériel nécessaires pour la formation et la constatation des paris (1). Dans une note publiée sous cet arrêt au Sirey, M. Villey a très justement montré que le texte de l'article 410 condamne une interprétation aussi large et que la voiture d'une agence ne saurait être assimilée à une maison de jeux.

A un autre point de vue, la sévérité de la jurisprudence pouvait engendrer des inconvénients ; les recettes des courses baissèrent dans des proportions considérables ; car les personnes qui avaient l'habitude du turf ne trouvant plus les mêmes occasions de jouer se rendaient de moins en moins sur les hippodromes ; les bookmakers pourchassés renonçaient peu à peu à leur industrie. Le gouvernement comprit que les intérêts de l'élevage seraient gravement atteints par la suppression complète des jeux sur les champs de courses et le ministre de l'Intérieur auto-

1. Cassation, 7 janvier 1877. S. 77. 1. 481 ; D. 78. 1. 191.

risa, en 1887 et 1888, par divers arrêtés, les plus renommées parmi les sociétés de courses à organiser sur les hippodromes le pari mutuel reconnu pour être la forme de pari la plus loyale et la moins dangereuse. Toutefois, pour ne pas entrer en contradiction avec la Cour Suprême qui avait condamné même cette forme de pari, on recourut à un expédient et on décida qu'un prélèvement de 2 o/o sur la recette brute en faveur des œuvres d'assistance serait effectué par l'administration. De cette manière, le pari mutuel se trouvait assimilé aux loteries de bienfaisance dont l'existence peut être reconnue par un simple arrêté ministériel en vertu de la loi de 1836.

Cette assimilation n'était peut-être pas très juridique ; car l'article 2 de la loi de 1836 dispose nettement que le trait caractéristique de la loterie est d'offrir au public l'espérance d'un gain par la voie du sort. Or, le sort n'intervient ni dans la désignation du numéro attribué à chaque parieur puisque chaque parieur choisit lui-même son cheval, ni dans la désignation du cheval gagnant, parce que les qualités du cheval et l'habileté du jockey sont des facteurs décisifs de la victoire. D'autre part, les conditions de l'article 5 de la loi de 1836 prescrites pour l'autorisation des paris ne pouvaient être observées en l'espèce. Le produit des paris mutuels n'est point destiné exclusivement à des actes de bienfaisance et

le sport n'est pas précisément un art. Dès lors, la régularité des arrêtés ministériels ou préfectoraux qui autorisaient le pari mutuel sur les champs de courses soulevait les plus graves objections.

La Cour Suprême ne s'y arrêta pas cependant et, admettant la thèse de l'administration, elle se déclara pour la légalité du pari mutuel ainsi autorisé (1). La Cour de cassation alla même jusqu'à accepter la réorganisation du pari à la cote pratiqué par des agences de plus en plus nombreuses fondées à Paris. Les intermédiaires qui se livraient au pari à la cote purent exploiter impunément cette sorte d'industrie sous le couvert du titre d'agence de commission au pari mutuel. Il y avait là, déclare la Cour de cassation (arrêt précité), un simple et légitime usage du contrat de mandat : les intermédiaires qui centralisent les mises des parieurs pour les verser au guichet du pari mutuel sur les champs de course ne font qu'exécuter un mandat pour le compte d'un client, de même qu'un agent de change prend une valeur à lot au guichet d'une société autorisée à l'émettre. D'ailleurs ces agences ne contrevenaient pas dans l'opinion de la Cour Suprême à l'arrêté ministériel qui avait permis le pari mutuel sur les champs de courses, puisqu'elles devaient verser aux guichets de ce pari mutuel l'argent qui leur avait été confié.

1. Cassation, 3 mars 1889. S. 90. 1. 233.

Le gouvernement s'inquiéta de cette situation et il déposa à la Chambre en février 1891 un projet de loi tendant à rendre légaux les prélèvements opérés au profit de l'assistance publique sur les produits du pari mutuel et à sanctionner par voie de conséquence le fonctionnement de ce pari à la condition qu'il fût pratiqué exclusivement par les sociétés dont les statuts et les programmes auraient été approuvés par le ministre de l'Agriculture. Le projet fut repoussé par la Chambre à une très forte majorité ; le ministre de l'Intérieur interprétant ce vote dans un sens absolu décida immédiatement la suppression de tous les paris sans distinction sur les hippodromes ; il s'en suivit une vive émotion, aussi bien dans le monde de l'élevage que parmi les sportsmen ; plusieurs députés firent valoir que les progrès regrettables de la passion du jeu aux courses tenaient uniquement à l'absence d'une réglementation rationnelle, mais que la prohibition complète était une erreur législative. Le gouvernement déposa alors un nouveau projet qui est devenu la loi du 2 juin 1891. Cette loi soumet dans ses trois premiers articles l'ouverture d'un champ de courses à l'autorisation préalable du ministre de l'Agriculture et le budget annuel de toutes les sociétés de courses à l'approbation et au contrôle des ministres de l'Agriculture et des Finances.

Dans sa seconde partie (art. 4 et 5) elle réglemente le pari aux courses.

Tous les jeux de courses sous quelque forme que ce soit sont interdits à l'exception du pari mutuel qui peut être organisé par des sociétés autorisées et sous la condition de subir un prélèvement en faveur des œuvres de bienfaisance et d'élevage. L'exploitation du jeu de courses par le premier venu est donc absolument prohibée par la loi. Voici d'ailleurs les deux textes fondamentaux en notre matière, les art. 4 et 5 :

Art. 4. — Quiconque aura, en quelque lieu et sous quelque forme que ce soit, exploité le pari sur les courses de chevaux, en offrant à tous venants de parier ou en pariant avec tous venants, soit directement, soit par intermédiaire, sera passible des peines portées par l'article 410 du Code pénal.

Seront réputés complices au délit ci-dessus déterminé et punis comme tels ;

1° Quiconque aura servi d'intermédiaire pour les paris dont il s'agit, ou aura reçu le dépôt préalable des enjeux ;

2° Quiconque aura, en vue des paris à faire, vendu des renseignements sur les chances de succès des chevaux engagés ;

3° Tout propriétaire ou gérant d'établissements publics qui aura laissé exploiter le pari dans son établissement. —

Les dispositions de l'article 463 du Code pénal seront, dans tous les cas, applicables aux délits prévus par la présente loi.

Art. 5. — Toutefois, les sociétés remplissant les conditions prévues par l'article 2 pourront, en vertu d'une autorisation

spéciale et toujours révocable du ministre de l'Agriculture et moyennant un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et d'élevage organiser le pari mutuel sur leurs champs de courses exclusivement, mais sans que cette autorisation puisse infirmer les autres dispositions de l'article 4. Un décret rendu sur la proposition du ministre de l'Agriculture déterminera la quotité des prélèvements ci-dessus visés, les formes et les conditions du fonctionnement du pari mutuel.

La loi du 2 juin 1891

Ses conséquences

L'article 4 de la loi que nous venons de citer est le pivot sur lequel tourne tout son mécanisme. Il est interdit, en principe, d'exploiter le pari aux courses.

I. — *Principe de la loi*

L'exploitation du pari aux courses est prohibée

Tout de suite, on voit, en lisant l'article 4, que le législateur s'occupe d'abord des auteurs du délit, et caractérise ce dernier, pour ne s'occuper des complices qu'en fin d'article.

A simple lecture, c'est-à-dire si l'on s'en tient aux termes employés par le législateur, au texte même de la loi, on est tenté de conclure :

1° : « Les auteurs du délit sont ceux qui offrent à

tous venants de parier ou qui parient avec tous venants. »

Ce sont les bookmakers dont la loi veut parler ; outre que cela ressort du texte même de la loi, cela résulte encore des travaux préparatoires ; de leur étude, il ressort que le législateur pour restreindre les abus du pari aux courses ne voit qu'un moyen : interdire « l'exploitation du pari ».

Le pari entre particuliers qui se connaissent est en dehors des prévisions de la loi.

2^o Les bookmakers qui parient au livre sont également en dehors de la loi : ils ne parient pas avec tous venants ou n'offrent pas de parier à tous venants.

3^o Le fait d'« offrir le pari » suffit pour encourir les pénalités fixées par la loi.

4^o Ces pénalités sont toujours celles de l'article 410 du Code pénal ; toutes les anciennes distinctions que l'on faisait pour savoir quel article appliquer, des articles 410, 471 et 475, disparaissent.

Le second point seul mérite de retenir notre attention ; l'esprit dans lequel la loi a été portée paraît nettement contraire à notre affirmation qui résulte de l'interprétation littérale du texte. Le temps n'est plus où le rigorisme d'un Marcadé s'imposait à beaucoup et les juges ont décidé que le pari au livre tombait lui aussi sous le coup de la loi (1).

1. Seine, 2 juillet 1891. *Gaz. des Trib.*, 3 juillet 1891. — Seine

Lors de la lecture de l'article 4 du projet de loi, le rapporteur disait : « Nous vous proposons par l'article 4 la suppression de l'exploitation du jeu sous toutes ses formes.... »

Et M. de Lamarzelle répondait : « Vous vous montrez plus sévères que la Cour de cassation, car « vous « proscrivez même le pari au livre. »

La Cour de cassation a dû modifier sa jurisprudence ; elle a décidé, dans un arrêt du 9 juillet 1896 (1) que la loi du 2 juin 1891, dans son article 4, prohibe d'une façon générale et absolue toute exploitation de paris sur les courses de chevaux, sans aucune exception autre que celle qui résulte de l'article 5 de la même loi en faveur du pari mutuel, régulièrement autorisé sur les champs de course.

Elle réprime aussi bien les paris dits « au livre » que le pari à la cote, le pari offert dans l'enceinte du pesage que le pari sur la pelouse ; il importe peu que les différences soient réglées immédiatement sur l'hippodrome, ou à terme et à domicile ; la seule condition essentielle est que le pari soit offert à tous venants.

Si donc il résulte des constatations souveraines des juges du fait qu'un prévenu exploite habituelle-

8 juillet 1892. — Paris, 1^{er} décembre 1892. — Seine, 26 novembre 1902. *Journal des Parquets*, 1903.

1. S. 97. 1. 153.

du Chatelet

ment l'industrie du pari sur les courses de chevaux, et qu'il a été surpris sur un hippodrome, à deux courses successives, offrant dans l'enceinte du pesage des paris au public à tous venants, l'application faite audit prévenu de l'article 410 du Code pénal est justifiée.

En fait, cependant, il y a toujours des donneurs au livre sur les champs de courses.

Aussi, les circulaires succèdent aux circulaires. Citons celles des 10 mars 1903, 15 septembre 1905, 28 octobre 1905 et 20 juillet 1906.

La circulaire du 15 septembre 1905 rappelle qu'aux termes de celle du 10 mars 1903, l'exploitation du pari par les bookmakers et les agences est interdite. Elle la prohibe de nouveau.

« Toutefois, ajoute-t-elle, étant donné le régime de tolérance dont les bookmakers ont bénéficié jusqu'à ce jour, il me paraît équitable de leur faire observer, dès l'ouverture des courses, que leur industrie est formellement interdite et que quiconque tenterait désormais de la pratiquer, serait l'objet de poursuites judiciaires. Dans le cas où ils ne tiendraient pas compte de cet avertissement, il y aurait lieu de faire dresser procès-verbal, sans opérer cependant leur arrestation, à moins qu'ils ne se rendent coupables d'un autre délit, par exemple d'outrages aux agents verbalisateurs.

« En outre, la suppression des bookmakers sur les

champs de courses ne serait qu'une mesure illusoire, si on ne réprimait aussi énergiquement les opérations des agences clandestines qui servent d'intermédiaire entre les bookmakers et les joueurs désireux de parier sans aller sur les champs de courses (1). »

La circulaire du 20 juillet 1906 rappelle pour mémoire celles des 15 septembre 1905 et 28 octobre 1905 (2), sur la répression des paris illicites, et dont les prescriptions sont violées. Il faut enfin, dit-elle, appliquer énergiquement la loi du 2 juin 1891 : « Seul est autorisé le pari mutuel légalement organisé ». On prétendrait vainement que l'article 4 n'interdit que l'offre du pari avec tous venants, et qu'en se bornant à accepter des paris de personnes qu'ils connaissent et dont ils sont eux-même connus, les bookmakers ne commettent aucune acte illicite.

« Si telle était la portée de la loi, l'industrie des bookmakers pourrait en réalité s'exercer librement.

« Il est certain qu'elle n'a pas interdit les paris entre gens qui se connaissent, mais les bookmakers qui se livrent habituellement et notoirement à l'exploitation des paris et, en fait, pratiquent un métier particulièrement lucratif, ne sauraient être assimilés à des particuliers qui parient entre eux, sans tenir industrie du pari. »

1. *Journal des Parquets*, 1906.

2. *Journal des Parquets*, 1906.

Les parquets sont invités à requérir l'application de la loi du 2 juin 1891 conformément à l'interprétation ci-dessus précisée.

En ce qui concerne les complices, la loi qualifie tels : « Quiconque aura servi d'intermédiaire pour les paris dont il s'agit ou aura reçu le dépôt préalable des enjeux ».

Si l'on admet que les paris dont il s'agit comprennent le « pari au livre », il faudra appliquer au complice les peines de l'article 410. La controverse est la même, dans les deux cas. Pour les mêmes éléments d'un même délit, auteurs et complices encourrent des peines semblables.

Il convient d'attirer l'attention sur le second membre de phrase, qui constitue une innovation de la loi. Avant 1891, les commissionnaires qui se bornaient à recevoir les enjeux pour les verser aux guichets de telle ou telle société de pari mutuel autorisée étaient considérés comme faisant du contrat de mandat un usage légitime (1).

« Il ne serait plus permis de procéder de la sorte aujourd'hui. Tout intermédiaire qui reçoit le dépôt préalable des enjeux est passible des peines portées par l'article 410, alors même que ces enjeux seraient

1. Cass, 5 mai 1889, S. 1890, 1. 233 et 7 juin 1889, *ibid.* — Rouen, 3 août 1889, *ibid.*

destinés à être versés aux guichets d'une société de courses autorisée (1) ».

La loi punit encore ceux qui vendent des renseignements de nature à permettre au public de jouer d'une manière plus sûre. Son but est de punir l'escroquerie qui consiste à vendre très cher de mauvais « tuyaux ».

Il s'ensuit que la vente des journaux de sport reste tolérée; de même celle de feuilles reproduisant les articles de tels ou tels journaux. Ceux-ci d'ailleurs peuvent copier leurs renseignements les uns sur les autres et c'est à notre avis très fâcheux. Le rédacteur d'un article de journal qui saurait mener le mouvement pourrait gagner des sommes considérables en gardant pour lui le bon tuyau et en ne livrant au public que les mauvais. On peut objecter que, dans ce cas, les autres journaux ne reproduiront pas son article; mais ce n'est pas certain.

Il n'existe pas de moyen de remédier à cet inconvénient, la jurisprudence estimant que les pronostics donnés par un journal ne sauraient à aucun point de vue constituer une propriété commerciale.

Notons encore que certaines feuilles dont le seul et unique objet viserait à présenter par le format et le prix, l'aspect de journaux, pour mieux tromper le

1. Paris, 9 décembre 1891. Journal *Le Droit*, 31 décembre 1891. Arrêt cité par M. Frèrejouan du Saint, *op. cit.*, p. 227 et 228 : passage du même.

public, ne sauraient être mises en circulation sans que les vendeurs soient passibles des peines édictées par la loi.

Il y a là une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux.

La loi du 1^{er} avril 1900 complète l'article 4 § 2 de la loi du 2 juin 1891 ; elle prohibe, sous la même sanction que la loi de 1891, toute information répandue par un moyen quelconque de publicité, pour faire connaître « l'existence, soit en France, soit à l'étranger, d'établissements, d'agences ou de personnes vendant ces renseignements ».

Et cette mesure s'explique. Le rapport de M. de Saint-Quentin en indique très clairement les motifs : « Rendus prudents par quelques poursuites suivies de condamnation, les vendeurs de pronostics n'ont plus eu qu'un but : tourner la loi. Ils y sont parvenus en élisant domicile à l'étranger. A grand renfort d'annonces insérées dans divers journaux, ils préviennent chaque jour le public qu'il suffit d'écrire en Angleterre, en Belgique, en Hollande ou en Suisse, à leurs représentants, pour recevoir immédiatement tous renseignements utiles.

« Devant l'impossibilité d'atteindre à l'étranger les correspondants en question, le parquet a songé un moment à poursuivre les journaux qui publiaient ces annonces. Il les a même menacés. Quelques-uns se sont inclinés ; le plus grand nombre n'a tenu

aucun compte de ces menaces. Le parquet a dû s'arrêter.

« Les frais de cette publicité auraient atteint 300.000 francs par an. Un tel chiffre prouve que ce commerce est prospère, et c'est dans les milieux ignorants, dans les milieux ouvriers que le mal sévit ! »

Il faut assimiler l'annonce des ventes de pronostics, sous quelque forme qu'elle se produise, à la vente elle-même. C'est ce qu'avait fait avec beaucoup de sagesse la loi du 21 mai 1836 sur les loteries, lorsqu'elle avait décidé, dans son article 4, de frapper des mêmes peines que les organisateurs de loteries, ceux qui, par des avis, annonces, affiches ou par tout autre moyen de publication, auraient fait connaître l'existence de ces loteries ou facilité l'émission des billets. Voici le texte de la loi : « Quiconque aura, en vue des paris à faire, vendu des renseignements sur les chances de succès des chevaux engagés, ou qui, par des avis, circulaires, prospectus, cartes, annonces, ou par tout autre moyen de publication, aura fait connaître l'existence soit en France, soit à l'étranger, d'établissements, d'agences ou de personnes vendant ces renseignements... »

Il convient de recourir à la même interprétation que ci-dessus. Les journaux ne sont pas punissables dans la mesure où ils donnent des renseigne-

ments honnêtes. Cela résulte des travaux préparatoires (1).

En troisième lieu, la loi considère comme complice : tout propriétaire ou gérant d'établissement public qui aura laissé exploiter le pari dans son établissement.

Il faut encore ici excepter le pari au livre, si on estime fausse l'interprétation de la jurisprudence.

Le législateur a voulu enrayer l'action de certains propriétaires ou gérants de café qui, pour attirer les consommateurs, laissaient exploiter le pari mutuel dans leurs établissements.

II. — *L'exception apportée au principe*

Notons tout de suite qu'à la lecture de l'article 5 de la loi, on est tenté, au point où nous en sommes de notre étude des jeux et des loteries autorisés en France, de faire un rapprochement entre les divers modes de jeu que le législateur autorise.

L'intérêt public bénéficie presque partout du jeu ; en prenant un billet de loterie, en achetant une valeur à lot, en jouant aux petits chevaux dans un casino, en jouant aux courses, on accomplit, sans s'en douter, une bonne œuvre. Tantôt les finances publiques ou communales, tantôt les indigents, tan-

1. Sirey, 1896-1900, p. 1.033.

tôt les sociétés, qui ont pour but l'amélioration de la race chevaline (œuvre d'intérêt public, s'il en fût, dans la mesure où ces sociétés fournissent des chevaux à l'armée), bénéficient des pertes du joueur.

C'est, il est vrai, au détriment de bien des petites bourses qu'on tolère le « jeu » ; mais, en raison des intérêts en conflit, et eu égard à ce fait que le jeu est une passion qui paraît irrésistible, réglementer le jeu paraît encore le plus sage.

C'est ce qu'a pensé le législateur de 1891 qui a fait « la part du feu », comme on l'a dit assez spirituellement au cours de la discussion, et qui a érigé le jeu aux courses en un jeu reconnu par la loi, en choisissant son meilleur mode d'exercice sous sa forme la plus sûre : le jeu aux courses est en effet légal, aux conditions suivantes qui paraissent de nature à mériter l'approbation des esprits les plus sévères :

1^o Les conditions fixées par l'article 2, auquel renvoie l'article 5, sont les suivantes ; il faut que la société qui organise le pari mutuel, et sous la surveillance de laquelle celui-ci doit être pratiqué, ait pour objet l'amélioration de la race chevaline et que les statuts aient été approuvés par le ministre de l'Agriculture après avis du Conseil supérieur des haras.

2^o L'article 5 exige en outre que cette société ait obtenu une permission spéciale et toujours révocable, pour ouvrir ses guichets au pari mutuel, et

qu'elle prélève une part des sommes engagées pour en affecter le produit aux œuvres locales de bienfaisance ou à l'élevage.

Les conditions de cette autorisation et la quotité des prélèvements à effectuer ont été réglées par un décret du 7 juillet 1891, dont nous donnerons seulement un court aperçu.

Les demandes sont transmises aux préfets (chargés de les faire parvenir au ministre), accompagnées :

1° Du compte de la société pour l'exercice précédent ;

2° De son budget pour l'exercice actuel ;

3° D'un relevé des dates des journées de course prévues pour cet exercice, avec l'indication du nombre de courses par journée (art. 1^{er} du décret).

Les autorisations délivrées par le ministre de l'Agriculture sont valables pour un an, mais peuvent toujours être retirées en cours d'exercice « soit pour cause d'inexécution des prescriptions de la loi du 2 juin 1891 ou des décrets et arrêtés pris en exécution de ladite loi, soit pour des raisons d'ordre public » (art. 2 du décret).

Les chiffres des prélèvements à effectuer avant 1891 étaient de :

2 0/0 en faveur des œuvres de bienfaisance ;

1 0/0 en faveur de l'élevage ;

4 o/o destinés à faire face aux frais nécessités par l'organisation et l'administration du pari.

Le décret de 1891 a quelque peu modifié la situation : il contient les dispositions suivantes :

Art. 2. — L'arrêté d'autorisation fixera, pour chaque société de courses, la quotité du prélèvement qu'elle pourra faire sur les recettes brutes du pari mutuel pour ses frais d'administration.

Art. 3. — Il sera prélevé sur la masse des sommes versées au pari mutuel de chaque hippodrome, et avant tout autre prélèvement :

1° 2 o/o en faveur des œuvres locales de bienfaisance ; le montant de ce prélèvement devra être versé dans un délai de huit jours : à Paris, à la Caisse des dépôts et consignations, et dans les départements, aux caisses des trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers, préposés de la Caisse des dépôts ;

2° 1 o/o en faveur de l'élevage ; le montant de ce prélèvement devra être versé également dans un délai de huit jours : à Paris, à la recette centrale des finances et, dans les départements, à la Trésorerie générale.

Un bordereau établi par le président de la société et visé par le préfet du département sera remis à l'appui de chaque versement.

Art. 4. — Les sommes provenant des prélèvements faits en faveur des œuvres d'assistance seront centralisées à la Caisse des dépôts et consignations et inscrites à un chapitre intitulé :
« Produits du prélèvement effectué sur le pari mutuel en faveur des œuvres locales de bienfaisance. »

Les fonds recueillis au profit de l'élevage seront centralisés et mentionnés dans les écritures du Trésor à un compte distinct intitulé : « Produits du prélèvement fait sur le pari mutuel en faveur de l'élevage », pour être rattachés au budget du ministère de l'Agriculture dans la forme usitée en matière de fonds de concours.

Art. 5. — Les sommes provenant du prélèvement de 2 o/o seront administrées et réparties entre les œuvres locales de bienfaisance par les soins d'une commission spéciale qui sera ainsi composée :

Le ministre de l'Agriculture, le ministre de l'Intérieur, présidents ;

Trois sénateurs et trois députés désignés par les ministres de l'Agriculture et de l'Intérieur ;

Le vice-président du Conseil supérieur de l'Assistance publique, vice-président ;

Le directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au ministère de l'Intérieur ;

Le directeur de l'Administration départementale et communale ;

Le directeur général de la Comptabilité publique ;

Le chef de service de l'Inspection générale des finances ;

Un inspecteur des finances désigné par le ministre des Finances ;

Le directeur des haras ;

Deux fonctionnaires du ministère de l'Agriculture désignés par le ministre de l'Agriculture ;

Deux secrétaires désignés, l'un par le ministre de l'Agriculture, l'autre par le ministre de l'Intérieur.

Le paiement des fonds au profit des œuvres locales de bienfaisance sera effectué, d'après des états de répartition produits à la Caisse des dépôts et consignations, par le président de la commission ou, à son défaut, par le vice-président.

Art. 6. — Les sociétés de courses autorisées en exécution de la loi du 2 juin 1891 et du présent décret sont placées, au point de vue de leur gestion financière et des opérations du pari mutuel, sous la surveillance et le contrôle de l'inspection générale des finances, qui peut se faire représenter les registres, pièces comptables et tous autres documents, qu'elle jugera nécessaires aux vérifications ci-dessus visées.

En outre, dans les départements autres que ceux de la Seine et de Seine-et-Oise, les mêmes droits appartiendront aux trésoriers généraux et receveurs des finances.

Le résultat a été des plus satisfaisants : six mois après la promulgation de la loi, on avait en caisse 2.200.000 francs pour les œuvres d'assistance et la moitié pour l'élevage.

Ce prélèvement effectué sur les fonds du pari mutuel a le caractère d'un impôt, au même titre que le droit des pauvres. C'est une taxe perçue par voie d'autorité ; ce n'est en aucune façon la rémunération d'un service rendu.

Le tribunal de Ploermel dans un jugement du 4 mars 1903 lui reconnaît ce caractère (1).

1. S. 03. 2. 288.

Il convient de citer encore, au point de vue fiscal :

1° Un décret du 16 mars 1896, relatif à la composition d'une commission chargée de la répartition, entre les différents établissements hospitaliers, des sommes provenant du tiers du prélèvement de 2 o/o perçu, en faveur des œuvres de bienfaisance, sur les fonds versés au pari mutuel de chaque hippodrome ;

2° Un décret du 24 novembre 1896 sur la comptabilité des sociétés de course, et l'emploi des sommes provenant des tickets impayés ;

3° La loi du 31 mars 1903, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1903.

L'article 102 de la loi est ainsi rédigé :

Un *prélèvement supplémentaire* pouvant aller jusqu'à 1 o/o sera opéré sur la masse des sommes engagées au pari mutuel de ceux des hippodromes où il n'est fait actuellement qu'un prélèvement de 7 o/o.

Le produit sera affecté à subventionner les travaux communaux d'adduction d'eau potable. Toutefois, sur ce produit, il sera prélevé une somme de 100.000 francs au maximum, destinée à la caisse des recherches scientifiques, organisée par la loi du 14 juillet 1901, pour être employée à l'étude des procédés pratiques d'épuration des eaux d'égout et des eaux résiduaires.

La quotité du prélèvement est fixée chaque année par le ministre de l'Agriculture qui, après avis conforme de la Com-

mission du pari mutuel, en détermine, par arrêté, le mode de répartition en tenant compte des charges des communes, conformément à la loi du 20 juin 1885 sur les constructions scolaires.

Toutefois, les villes dont le centime communal représente une valeur supérieure à 1.000 francs ne pourront recevoir aucune subvention.

3° Enfin, dernière condition fixée par l'article 5, le pari mutuel ne peut légalement fonctionner que sur les hippodromes et aux seuls guichets ouverts par la société.

Le but poursuivi est d'empêcher les sociétés autorisées d'avoir, en dehors de leurs hippodromes, et notamment dans les cafés ou autres établissements publics, aucun agent autorisé à recevoir le dépôt préalable des enjeux.

III. — *La loi du 2 juin 1891 réalise-t-elle un progrès ?*

Seul le pari mutuel subsiste ; voilà le fait brutal. Le mode d'exercice du jeu a changé ; mais la passion du jeu augmente toujours.

Il faut se louer cependant de la suppression d'intermédiaires véreux, dont le nombre a, malgré tout, diminué.

En effet, avant 1891, les agences organisées dans

l'intérieur de Paris pour exploiter les jeux de courses pullulaient et, en présence des flottements de la jurisprudence, l'administration incertaine ne sévissait pas toujours. Aujourd'hui la police n'hésite pas à intervenir et à opérer des descentes dans les débits ou dans les cafés qui sont dénoncés comme étant le lieu des rendez-vous favoris des bookmakers (1).

D'autre part, le législateur en tolérant le pari mutuel et en proscrivant les autres genres de paris paraît avoir obéi à cette considération que le pari-mutuel offre plus de garanties que le pari à la cote. Peut-être pourrait-on soutenir néanmoins que l'habileté des bookmakers leur permet d'échapper à la surveillance de l'administration et que le pari au livre, malgré la prohibition qui l'atteint, fonctionne encore sur bien des hippodromes. Mais il a été bien souvent remarqué que l'ingéniosité des fraudeurs s'acharne à tourner les prohibitions de toutes les lois qui les gênent. Le législateur ne peut prescrire que des règles théoriques dont il appartient aux pouvoirs publics d'assurer l'application. Or, on doit reconnaître que le gouvernement a usé de toutes les précautions possibles pour assurer l'observation stricte de la loi de 1891. C'est ainsi qu'à la suite d'une interpellation de M. Emile Chauvin, député de Seine-et-Marne, le conseil des Ministres a décidé

1. Consulter à cet égard l'*Eclair* du 29 juin 1899.

le 10 mars de la même année que les mesures nécessaires seraient prises pour assurer sur les champs de course l'observation stricte de la loi de 1891 et, depuis cette époque, des ordres très rigoureux pour empêcher les bookmakers d'exploiter la passion du jeu sur les hippodromes. On a reproché sans doute au législateur en acceptant le pari mutuel d'avoir autorisé une combinaison qui, en définitive, n'est qu'un jeu, et qui est de nature à encourager la grande masse du public à risquer ses économies sur les champs de course ; mais le gouvernement redoutait en interdisant d'une manière absolue le jeu aux courses de compromettre d'une manière définitive l'avenir de l'élevage et de porter atteinte aux intérêts de plus de cent villes de notre France, dont beaucoup sont pour l'étranger un sujet d'envie.

Depuis cette époque d'ailleurs, il a montré une assez large tolérance pour le jeu pratiqué dans les casinos des stations thermales ou balnéaires ; il semble donc qu'il s'est arrêté au parti le plus sage ; sa décision a été inspirée du reste par l'intérêt de l'élevage et des œuvres de bienfaisance. Dans ces conditions, si la crédulité publique est encore trop souvent exploitée, la responsabilité ne saurait en être imputée au législateur ; il appartient seulement à l'administration d'agir avec une sévérité suffisante pour que les hippodromes soient purgés des industriels qui drainent l'argent du public trop passionné pour le jeu.

ANNEXE I

Le Pari dans les Vélodromes

Puisque nous en sommes aux « Stayers » et aux « Racers », citons, en ce qui les concerne, la circulaire du ministère de l'Intérieur du 28 septembre 1894, portant interdiction du pari mutuel dans les vélodromes (1).

Le pari mutuel n'y serait possible qu'à deux conditions :

- 1° Il faudrait qu'une loi l'y autorise ;
- 2° Un prélèvement devrait, semble-t-il, être effectué sur les fonds de ce pari mutuel au profit de l'Assistance publique.

ANNEXE II

La loi Grammont et les Courses de Taureaux

Le *Journal des Parquets* (1896, p. 153) nous donne encore à cette occasion quelques renseignements :

« 1° L'usage et la tolérance dont peuvent avoir bénéficié avant et après la loi du 2 juillet 1850, dite loi Grammont, les courses de taureaux, ne sauraient prévaloir contre la loi et enlever aux faits incriminés leur caractère contraventionnel (2).

« 2° L'abus réprimé par la loi Grammont résulte de tout acte ayant pour résultat d'occasionner aux animaux des souff-

1. *Journal des Parquets*, 1895.

2. Trib. de Limoges. 13 nov. 1895. *Journal des Parquets* 1896. 153.

frances que la nécessité ne justifie pas. Et cette nécessité n'est pas justifiée par les avantages pécuniaires que procurent à certaines villes du Midi les courses dans lesquelles les taureaux reçoivent des blessures pour les exciter avant d'être frappés de mort (1).

« 3° N'étant pas des animaux sauvages, des *res nullius*, mais bien des animaux subissant l'empire de l'homme et appartenant à un maître, les taureaux espagnols, qui vivent, qui s'élèvent et se reproduisent par les soins de l'homme, sont des animaux domestiques protégés par la loi de 1850. »

1. *Ibid.*

tous venants de parier ou qui parient avec tous venants. »

Ce sont les bookmakers dont la loi veut parler ; outre que cela ressort du texte même de la loi, cela résulte encore des travaux préparatoires ; de leur étude, il ressort que le législateur pour restreindre les abus du pari aux courses ne voit qu'un moyen : interdire « l'exploitation du pari ».

Le pari entre particuliers qui se connaissent est en dehors des prévisions de la loi.

2° Les bookmakers qui parient au livre sont également en dehors de la loi : ils ne parient pas avec tous venants ou n'offrent pas de parier à tous venants.

3° Le fait d'« offrir le pari » suffit pour encourir les pénalités fixées par la loi.

4° Ces pénalités sont toujours celles de l'article 410 du Code pénal ; toutes les anciennes distinctions que l'on faisait pour savoir quel article appliquer, des articles 410, 471 et 475, disparaissent.

Le second point seul mérite de retenir notre attention ; l'esprit dans lequel la loi a été portée paraît nettement contraire à notre affirmation qui résulte de l'interprétation littérale du texte. Le temps n'est plus où le rigorisme d'un Marcadé s'imposait à beaucoup et les juges ont décidé que le pari au livre tombait lui aussi sous le coup de la loi (1).

1. Seine, 2 juillet 1891. *Gaz. des Trib.*, 3 juillet 1891. — Seine

Lors de la lecture de l'article 4 du projet de loi, le rapporteur disait : « Nous vous proposons par l'article 4 la suppression de l'exploitation du jeu sous toutes ses formes.... »

Et M. de Lamarzelle répondait : « Vous vous montrez plus sévères que la Cour de cassation, car « vous « proscrivez même le pari au livre. »

La Cour de cassation a dû modifier sa jurisprudence ; elle a décidé, dans un arrêt du 9 juillet 1896 (1) que la loi du 2 juin 1891, dans son article 4, prohibe d'une façon générale et absolue toute exploitation de paris sur les courses de chevaux, sans aucune exception autre que celle qui résulte de l'article 5 de la même loi en faveur du pari mutuel, régulièrement autorisé sur les champs de course.

Elle réprime aussi bien les paris dits « au livre » que le pari à la cote, le pari offert dans l'enceinte du pesage que le pari sur la pelouse ; il importe peu que les différences soient réglées immédiatement sur l'hippodrome, ou à terme et à domicile ; la seule condition essentielle est que le pari soit offert à tous venants.

Si donc il résulte des constatations souveraines des juges du fait qu'un prévenu exploite habituelle-

8 juillet 1892. — Paris, 1^{er} décembre 1892. — Seine, 26 novembre 1902. *Journal des Parquets*, 1903.

1. S. 97. 1. 153.

du Chatelet

ment l'industrie du pari sur les courses de chevaux, et qu'il a été surpris sur un hippodrome, à deux courses successives, offrant dans l'enceinte du pesage des paris au public à tous venants, l'application faite audit prévenu de l'article 410 du Code pénal est justifiée.

En fait, cependant, il y a toujours des donneurs au livre sur les champs de courses.

Aussi, les circulaires succèdent aux circulaires. Citons celles des 10 mars 1903, 15 septembre 1905, 28 octobre 1905 et 20 juillet 1906.

La circulaire du 15 septembre 1905 rappelle qu'aux termes de celle du 10 mars 1903, l'exploitation du pari par les bookmakers et les agences est interdite. Elle la prohibe de nouveau.

« Toutefois, ajoute-t-elle, étant donné le régime de tolérance dont les bookmakers ont bénéficié jusqu'à ce jour, il me paraît équitable de leur faire observer, dès l'ouverture des courses, que leur industrie est formellement interdite et que quiconque tenterait désormais de la pratiquer, serait l'objet de poursuites judiciaires. Dans le cas où ils ne tiendraient pas compte de cet avertissement, il y aurait lieu de faire dresser procès-verbal, sans opérer cependant leur arrestation, à moins qu'ils ne se rendent coupables d'un autre délit, par exemple d'outrages aux agents verbalisateurs.

« En outre, la suppression des bookmakers sur les

champs de courses ne serait qu'une mesure illusoire, si on ne réprimait aussi énergiquement les opérations des agences clandestines qui servent d'intermédiaire entre les bookmakers et les joueurs désireux de parier sans aller sur les champs de courses (1). »

La circulaire du 20 juillet 1906 rappelle pour mémoire celles des 15 septembre 1905 et 28 octobre 1905 (2), sur la répression des paris illicites, et dont les prescriptions sont violées. Il faut enfin, dit-elle, appliquer énergiquement la loi du 2 juin 1891 : « Seul est autorisé le pari mutuel légalement organisé ». On prétendrait vainement que l'article 4 n'interdit que l'offre du pari avec tous venants, et qu'en se bornant à accepter des paris de personnes qu'ils connaissent et dont ils sont eux-même connus, les bookmakers ne commettent aucune acte illicite.

« Si telle était la portée de la loi, l'industrie des bookmakers pourrait en réalité s'exercer librement.

« Il est certain qu'elle n'a pas interdit les paris entre gens qui se connaissent, mais les bookmakers qui se livrent habituellement et notoirement à l'exploitation des paris et, en fait, pratiquent un métier particulièrement lucratif, ne sauraient être assimilés à des particuliers qui parient entre eux, sans tenir industrie du pari. »

1. *Journal des Parquets*, 1906.

2. *Journal des Parquets*, 1906.

Les parquets sont invités à requérir l'application de la loi du 2 juin 1891 conformément à l'interprétation ci-dessus précisée.

En ce qui concerne les complices, la loi qualifie tels : « Quiconque aura servi d'intermédiaire pour les paris dont il s'agit ou aura reçu le dépôt préalable des enjeux ».

Si l'on admet que les paris dont il s'agit comprennent le « pari au livre », il faudra appliquer au complice les peines de l'article 410. La controverse est la même, dans les deux cas. Pour les mêmes éléments d'un même délit, auteurs et complices encourrent des peines semblables.

Il convient d'attirer l'attention sur le second membre de phrase, qui constitue une innovation de la loi. Avant 1891, les commissionnaires qui se bornaient à recevoir les enjeux pour les verser aux guichets de telle ou telle société de pari mutuel autorisée étaient considérés comme faisant du contrat de mandat un usage légitime (1).

« Il ne serait plus permis de procéder de la sorte aujourd'hui. Tout intermédiaire qui reçoit le dépôt préalable des enjeux est passible des peines portées par l'article 410, alors même que ces enjeux seraient

1. Cass, 5 mai 1889. S. 1890, 1. 233 et 7 juin 1889, *ibid.* — Rouen, 3 août 1889, *ibid.*

destinés à être versés aux guichets d'une société de courses autorisée (1) ».

La loi punit encore ceux qui vendent des renseignements de nature à permettre au public de jouer d'une manière plus sûre. Son but est de punir l'escroquerie qui consiste à vendre très cher de mauvais « tuyaux ».

Il s'ensuit que la vente des journaux de sport reste tolérée ; de même celle de feuilles reproduisant les articles de tels ou tels journaux. Ceux-ci d'ailleurs peuvent copier leurs renseignements les uns sur les autres et c'est à notre avis très fâcheux. Le rédacteur d'un article de journal qui saurait mener le mouvement pourrait gagner des sommes considérables en gardant pour lui le bon tuyau et en ne livrant au public que les mauvais. On peut objecter que, dans ce cas, les autres journaux ne reproduiront pas son article ; mais ce n'est pas certain.

Il n'existe pas de moyen de remédier à cet inconvénient, la jurisprudence estimant que les pronostics donnés par un journal ne sauraient à aucun point de vue constituer une propriété commerciale.

Notons encore que certaines feuilles dont le seul et unique objet viserait à présenter par le format et le prix, l'aspect de journaux, pour mieux tromper le

1. Paris, 9 décembre 1891. Journal *Le Droit*, 31 décembre 1891. Arrêt cité par M. Frèrejouan du Saint, *op. cit.*, p. 227 et 228 : passage du même.

public, ne sauraient être mises en circulation sans que les vendeurs soient passibles des peines édictées par la loi.

Il y a là une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux.

La loi du 1^{er} avril 1900 complète l'article 4 § 2 de la loi du 2 juin 1891 ; elle prohibe, sous la même sanction que la loi de 1891, toute information répandue par un moyen quelconque de publicité, pour faire connaître « l'existence, soit en France, soit à l'étranger, d'établissements, d'agences ou de personnes vendant ces renseignements ».

Et cette mesure s'explique. Le rapport de M. de Saint-Quentin en indique très clairement les motifs : « Rendus prudents par quelques poursuites suivies de condamnation, les vendeurs de pronostics n'ont plus eu qu'un but : tourner la loi. Ils y sont parvenus en élisant domicile à l'étranger. A grand renfort d'annonces insérées dans divers journaux, ils préviennent chaque jour le public qu'il suffit d'écrire en Angleterre, en Belgique, en Hollande ou en Suisse, à leurs représentants, pour recevoir immédiatement tous renseignements utiles.

« Devant l'impossibilité d'atteindre à l'étranger les correspondants en question, le parquet a songé un moment à poursuivre les journaux qui publiaient ces annonces. Il les a même menacés. Quelques-uns se sont inclinés ; le plus grand nombre n'a tenu

aucun compte de ces menaces. Le parquet a dû s'arrêter.

« Les frais de cette publicité auraient atteint 300.000 francs par an. Un tel chiffre prouve que ce commerce est prospère, et c'est dans les milieux ignorants, dans les milieux ouvriers que le mal sévit ! »

Il faut assimiler l'annonce des ventes de pronostics, sous quelque forme qu'elle se produise, à la vente elle-même. C'est ce qu'avait fait avec beaucoup de sagesse la loi du 21 mai 1836 sur les loteries, lorsqu'elle avait décidé, dans son article 4, de frapper des mêmes peines que les organisateurs de loteries, ceux qui, par des avis, annonces, affiches ou par tout autre moyen de publication, auraient fait connaître l'existence de ces loteries ou facilité l'émission des billets. Voici le texte de la loi : « Quiconque aura, en vue des paris à faire, vendu des renseignements sur les chances de succès des chevaux engagés, ou qui, par des avis, circulaires, prospectus, cartes, annonces, ou par tout autre moyen de publication, aura fait connaître l'existence soit en France, soit à l'étranger, d'établissements, d'agences ou de personnes vendant ces renseignements... »

Il convient de recourir à la même interprétation que ci-dessus. Les journaux ne sont pas punissables dans la mesure où ils donnent des renseigne-

ments honnêtes. Cela résulte des travaux préparatoires (1).

En troisième lieu, la loi considère comme complice : tout propriétaire ou gérant d'établissement public qui aura laissé exploiter le pari dans son établissement.

Il faut encore ici excepter le pari au livre, si on estime fausse l'interprétation de la jurisprudence.

Le législateur a voulu enrayer l'action de certains propriétaires ou gérants de café qui, pour attirer les consommateurs, laissaient exploiter le pari mutuel dans leurs établissements.

II. — *L'exception apportée au principe*

Notons tout de suite qu'à la lecture de l'article 5 de la loi, on est tenté, au point où nous en sommes de notre étude des jeux et des loteries autorisés en France, de faire un rapprochement entre les divers modes de jeu que le législateur autorise.

L'intérêt public bénéficie presque partout du jeu ; en prenant un billet de loterie, en achetant une valeur à lot, en jouant aux petits chevaux dans un casino, en jouant aux courses, on accomplit, sans s'en douter, une bonne œuvre. Tantôt les finances publiques ou communales, tantôt les indigents, tan-

1. Sirey, 1896-1900, p. 1.033.

tôt les sociétés, qui ont pour but l'amélioration de la race chevaline (œuvre d'intérêt public, s'il en fût, dans la mesure où ces sociétés fournissent des chevaux à l'armée), bénéficient des pertes du joueur.

C'est, il est vrai, au détriment de bien des petites bourses qu'on tolère le « jeu » ; mais, en raison des intérêts en conflit, et eu égard à ce fait que le jeu est une passion qui paraît irrésistible, réglementer le jeu paraît encore le plus sage.

C'est ce qu'a pensé le législateur de 1891 qui a fait « la part du feu », comme on l'a dit assez spirituellement au cours de la discussion, et qui a érigé le jeu aux courses en un jeu reconnu par la loi, en choisissant son meilleur mode d'exercice sous sa forme la plus sûre : le jeu aux courses est en effet légal, aux conditions suivantes qui paraissent de nature à mériter l'approbation des esprits les plus sévères :

1^o Les conditions fixées par l'article 2, auquel renvoie l'article 5, sont les suivantes ; il faut que la société qui organise le pari mutuel, et sous la surveillance de laquelle celui-ci doit être pratiqué, ait pour objet l'amélioration de la race chevaline et que les statuts aient été approuvés par le ministre de l'Agriculture après avis du Conseil supérieur des haras.

2^o L'article 5 exige en outre que cette société ait obtenu une permission spéciale et toujours révocable, pour ouvrir ses guichets au pari mutuel, et

qu'elle prélève une part des sommes engagées pour en affecter le produit aux œuvres locales de bienfaisance ou à l'élevage.

Les conditions de cette autorisation et la quotité des prélèvements à effectuer ont été réglées par un décret du 7 juillet 1891, dont nous donnerons seulement un court aperçu.

Les demandes sont transmises aux préfets (chargés de les faire parvenir au ministre), accompagnées :

1° Du compte de la société pour l'exercice précédent ;

2° De son budget pour l'exercice actuel ;

3° D'un relevé des dates des journées de course prévues pour cet exercice, avec l'indication du nombre de courses par journée (art. 1^{er} du décret).

Les autorisations délivrées par le ministre de l'Agriculture sont valables pour un an, mais peuvent toujours être retirées en cours d'exercice « soit pour cause d'inexécution des prescriptions de la loi du 2 juin 1891 ou des décrets et arrêtés pris en exécution de ladite loi, soit pour des raisons d'ordre public » (art. 2 du décret).

Les chiffres des prélèvements à effectuer avant 1891 étaient de :

2 0/0 en faveur des œuvres de bienfaisance ;

1 0/0 en faveur de l'élevage ;

4 o/o destinés à faire face aux frais nécessités par l'organisation et l'administration du pari.

Le décret de 1891 a quelque peu modifié la situation : il contient les dispositions suivantes :

Art. 2. — L'arrêté d'autorisation fixera, pour chaque société de courses, la quotité du prélèvement qu'elle pourra faire sur les recettes brutes du pari mutuel pour ses frais d'administration.

Art. 3. — Il sera prélevé sur la masse des sommes versées au pari mutuel de chaque hippodrome, et avant tout autre prélèvement :

1° 2 o/o en faveur des œuvres locales de bienfaisance ; le montant de ce prélèvement devra être versé dans un délai de huit jours : à Paris, à la Caisse des dépôts et consignations, et dans les départements, aux caisses des trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers, préposés de la Caisse des dépôts ;

2° 1 o/o en faveur de l'élevage ; le montant de ce prélèvement devra être versé également dans un délai de huit jours : à Paris, à la recette centrale des finances et, dans les départements, à la Trésorerie générale.

Un bordereau établi par le président de la société et visé par le préfet du département sera remis à l'appui de chaque versement.

Art. 4. — Les sommes provenant des prélèvements faits en faveur des œuvres d'assistance seront centralisées à la Caisse des dépôts et consignations et inscrites à un chapitre intitulé : « Produits du prélèvement effectué sur le pari mutuel en faveur des œuvres locales de bienfaisance. »

Les fonds recueillis au profit de l'élevage seront centralisés et mentionnés dans les écritures du Trésor à un compte distinct intitulé : « Produits du prélèvement fait sur le pari mutuel en faveur de l'élevage », pour être rattachés au budget du ministère de l'Agriculture dans la forme usitée en matière de fonds de concours.

Art. 5. — Les sommes provenant du prélèvement de 2 o/o seront administrées et réparties entre les œuvres locales de bienfaisance par les soins d'une commission spéciale qui sera ainsi composée :

Le ministre de l'Agriculture, le ministre de l'Intérieur, présidents ;

Trois sénateurs et trois députés désignés par les ministres de l'Agriculture et de l'Intérieur ;

Le vice-président du Conseil supérieur de l'Assistance publique, vice-président ;

Le directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au ministère de l'Intérieur ;

Le directeur de l'Administration départementale et communale ;

Le directeur général de la Comptabilité publique ;

Le chef de service de l'Inspection générale des finances ;

Un inspecteur des finances désigné par le ministre des Finances ;

Le directeur des haras ;

Deux fonctionnaires du ministère de l'Agriculture désignés par le ministre de l'Agriculture ;

Deux secrétaires désignés, l'un par le ministre de l'Agriculture, l'autre par le ministre de l'Intérieur.

Le paiement des fonds au profit des œuvres locales de bienfaisance sera effectué, d'après des états de répartition produits à la Caisse des dépôts et consignations, par le président de la commission ou, à son défaut, par le vice-président.

Art. 6. — Les sociétés de courses autorisées en exécution de la loi du 2 juin 1891 et du présent décret sont placées, au point de vue de leur gestion financière et des opérations du pari mutuel, sous la surveillance et le contrôle de l'inspection générale des finances, qui peut se faire représenter les registres, pièces comptables et tous autres documents, qu'elle jugera nécessaires aux vérifications ci-dessus visées.

En outre, dans les départements autres que ceux de la Seine et de Seine-et-Oise, les mêmes droits appartiendront aux trésoriers généraux et receveurs des finances.

Le résultat a été des plus satisfaisants : six mois après la promulgation de la loi, on avait en caisse 2.200.000 francs pour les œuvres d'assistance et la moitié pour l'élevage.

Ce prélèvement effectué sur les fonds du pari mutuel a le caractère d'un impôt, au même titre que le droit des pauvres. C'est une taxe perçue par voie d'autorité ; ce n'est en aucune façon la rémunération d'un service rendu.

Le tribunal de Ploermel dans un jugement du 4 mars 1903 lui reconnaît ce caractère (1).

1. S. 03. 2. 288.

Il convient de citer encore, au point de vue fiscal :

1° Un décret du 16 mars 1896, relatif à la composition d'une commission chargée de la répartition, entre les différents établissements hospitaliers, des sommes provenant du tiers du prélèvement de 2 o/o perçu, en faveur des œuvres de bienfaisance, sur les fonds versés au pari mutuel de chaque hippodrome ;

2° Un décret du 24 novembre 1896 sur la comptabilité des sociétés de course, et l'emploi des sommes provenant des tickets impayés ;

3° La loi du 31 mars 1903, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1903.

L'article 102 de la loi est ainsi rédigé :

Un *prélèvement supplémentaire* pouvant aller jusqu'à 1 o/o sera opéré sur la masse des sommes engagées au pari mutuel de ceux des hippodromes où il n'est fait actuellement qu'un prélèvement de 7 o/o.

Le produit sera affecté à subventionner les travaux communaux d'adduction d'eau potable. Toutefois, sur ce produit, il sera prélevé une somme de 100.000 francs au maximum, destinée à la caisse des recherches scientifiques, organisée par la loi du 14 juillet 1901, pour être employée à l'étude des procédés pratiques d'épuration des eaux d'égout et des eaux résiduaires.

La quotité du prélèvement est fixée chaque année par le ministre de l'Agriculture qui, après avis conforme de la Com-

mission du pari mutuel, en détermine, par arrêté, le mode de répartition en tenant compte des charges des communes, conformément à la loi du 20 juin 1885 sur les constructions scolaires.

Toutefois, les villes dont le centime communal représente une valeur supérieure à 1.000 francs ne pourront recevoir aucune subvention.

3^e Enfin, dernière condition fixée par l'article 5, le pari mutuel ne peut légalement fonctionner que sur les hippodromes et aux seuls guichets ouverts par la société.

Le but poursuivi est d'empêcher les sociétés autorisées d'avoir, en dehors de leurs hippodromes, et notamment dans les cafés ou autres établissements publics, aucun agent autorisé à recevoir le dépôt préalable des enjeux.

III. — *La loi du 2 juin 1891 réalise-t-elle un progrès ?*

Seul le pari mutuel subsiste ; voilà le fait brutal. Le mode d'exercice du jeu a changé ; mais la passion du jeu augmente toujours.

Il faut se louer cependant de la suppression d'intermédiaires véreux, dont le nombre a, malgré tout, diminué.

En effet, avant 1891, les agences organisées dans

l'intérieur de Paris pour exploiter les jeux de courses pullulaient et, en présence des flottements de la jurisprudence, l'administration incertaine ne sévissait pas toujours. Aujourd'hui la police n'hésite pas à intervenir et à opérer des descentes dans les débits ou dans les cafés qui sont dénoncés comme étant le lieu des rendez-vous favoris des bookmakers (1).

D'autre part, le législateur en tolérant le pari mutuel et en proscrivant les autres genres de paris paraît avoir obéi à cette considération que le pari-mutuel offre plus de garanties que le pari à la cote. Peut-être pourrait-on soutenir néanmoins que l'habileté des bookmakers leur permet d'échapper à la surveillance de l'administration et que le pari au livre, malgré la prohibition qui l'atteint, fonctionne encore sur bien des hippodromes. Mais il a été bien souvent remarqué que l'ingéniosité des fraudeurs s'acharne à tourner les prohibitions de toutes les lois qui les gênent. Le législateur ne peut prescrire que des règles théoriques dont il appartient aux pouvoirs publics d'assurer l'application. Or, on doit reconnaître que le gouvernement a usé de toutes les précautions possibles pour assurer l'observation stricte de la loi de 1891. C'est ainsi qu'à la suite d'une interpellation de M. Emile Chauvin, député de Seine-et-Marne, le conseil des Ministres a décidé

1. Consulter à cet égard l'*Eclair* du 29 juin 1899.

le 10 mars de la même année que les mesures nécessaires seraient prises pour assurer sur les champs de course l'observation stricte de la loi de 1891 et, depuis cette époque, des ordres très rigoureux pour empêcher les bookmakers d'exploiter la passion du jeu sur les hippodromes. On a reproché sans doute au législateur en acceptant le pari mutuel d'avoir autorisé une combinaison qui, en définitive, n'est qu'un jeu, et qui est de nature à encourager la grande masse du public à risquer ses économies sur les champs de course ; mais le gouvernement redoutait en interdisant d'une manière absolue le jeu aux courses de compromettre d'une manière définitive l'avenir de l'élevage et de porter atteinte aux intérêts de plus de cent villes de notre France, dont beaucoup sont pour l'étranger un sujet d'envie.

Depuis cette époque d'ailleurs, il a montré une assez large tolérance pour le jeu pratiqué dans les casinos des stations thermales ou balnéaires ; il semble donc qu'il s'est arrêté au parti le plus sage ; sa décision a été inspirée du reste par l'intérêt de l'élevage et des œuvres de bienfaisance. Dans ces conditions, si la crédulité publique est encore trop souvent exploitée, la responsabilité ne saurait en être imputée au législateur ; il appartient seulement à l'administration d'agir avec une sévérité suffisante pour que les hippodromes soient purgés des industriels qui drainent l'argent du public trop passionné pour le jeu.

ANNEXE I

Le Pari dans les Vélodromes

Puisque nous en sommes aux « Stayers » et aux « Racers », citons, en ce qui les concerne, la circulaire du ministère de l'Intérieur du 28 septembre 1894, portant interdiction du pari mutuel dans les vélodromes (1).

Le pari mutuel n'y serait possible qu'à deux conditions :

- 1° Il faudrait qu'une loi l'y autorise ;
- 2° Un prélèvement devrait, semble-t-il, être effectué sur les fonds de ce pari mutuel au profit de l'Assistance publique.

ANNEXE II

La loi Grammont et les Courses de Taureaux

Le *Journal des Parquets* (1896, p. 153) nous donne encore à cette occasion quelques renseignements :

« 1° L'usage et la tolérance dont peuvent avoir bénéficié avant et après la loi du 2 juillet 1850, dite loi Grammont, les courses de taureaux, ne sauraient prévaloir contre la loi et enlever aux faits incriminés leur caractère contraventionnel (2).

« 2° L'abus réprimé par la loi Grammont résulte de tout acte ayant pour résultat d'occasionner aux animaux des souff-

1. *Journal des Parquets*, 1895.

2. Trib. de Limoges. 13 nov. 1895. *Journal des Parquets* 1896. 153.

frances que la nécessité ne justifie pas. Et cette nécessité n'est pas justifiée par les avantages pécuniaires que procurent à certaines villes du Midi les courses dans lesquelles les taureaux reçoivent des blessures pour les exciter avant d'être frappés de mort (1).

« 3^o N'étant pas des animaux sauvages, des *res nullius*, mais bien des animaux subissant l'empire de l'homme et appartenant à un maître, les taureaux espagnols, qui vivent, qui s'élèvent et se reproduisent par les soins de l'homme, sont des animaux domestiques protégés par la loi de 1850. »

1. *Ibid.*

CHAPITRE VI

Les Jeux de Bourse

SECTION I

Généralités

Il est impossible de traiter la question de la validité des jeux sans consacrer un examen au moins sommaire à la spéculation dans les bourses. Cette institution a pris au cours du XIX^e siècle un développement extraordinaire qui est intimement lié à la concentration dans la production et au progrès du machinisme. Tandis que le chiffre des valeurs cotées en bourse ne dépassait pas une vingtaine au début du XIX^e siècle, il atteint aujourd'hui près de 1.500 ; l'épargne se portait autrefois presque uniquement du côté des placements immobiliers ; elle est attirée aujourd'hui de plus en plus par les valeurs industrielles. Les bourses ont vu leur importance s'accroître, à mesure que l'utilité des marchés locaux et régionaux s'est amoindrie. Le cercle de la demande s'est en effet élargi ; autrefois, la production n'envi-

sageait que les besoins qui surgissaient dans un même pays ; actuellement elle prend de plus en plus un caractère mondial. Un producteur doit chercher à satisfaire les demandes des consommateurs de tous les pays ; mais alors il se heurte à un obstacle : la difficulté d'être exactement renseigné sur la situation du marché dans les divers pays. La bourse s'offre alors à lui comme un moyen de lui fournir des informations précises et on a très justement dit qu'elle était avant tout la répartition dans le temps et dans l'espace des offres et des demandes. Grâce au cours que les marchandises atteignent dans les bourses de tous les pays, les producteurs comme les consommateurs sont exactement fixés les uns sur les débouchés qui leur sont offerts, les autres sur le prix des marchandises qui leur sont indispensables pour satisfaire leurs besoins.

Mais si les bourses correspondent à des besoins primordiaux elles deviennent trop souvent l'instrument d'égoïstes spéculations.

La notion des bourses est de même ordre que la notion des marchés de ville dans lesquels affluent des opérateurs ne se connaissant même pas et qui attendent la venue de la contre-partie, des acheteurs. Ce sont des lieux publics où acheteurs et vendeurs se rencontrent : un cours y est établi ; cela est nécessaire tant qu'existera la liberté des échanges ; il faut connaître exactement la valeur des produits,

comme au point de vue financier la valeur des titres. Comment y arriver s'il n'y avait pas de bourses de commerce ?

C'est aussi une notion identique à celle des foires anciennes : à certaines époques de l'année, acheteurs et vendeurs se réunissaient dans des lieux neutres, dans des marchés à intervalles périodiques. Les foires de Champagne étaient célèbres au moyen âge ; Florentins, Hanséates et Flamands s'y réunissaient tous les trois mois. C'est en Flandre que le mot « bourse » parut pour la première fois, à Bruges (1420-1430) alors que les foires de Champagne furent transportées à Lyon où elles devaient avoir lieu jusqu'en 1789. Les « Van der BÛrse » étaient des aubergistes de Bruges qui servaient de courtiers dans ces foires : leur hôtel devint le point de concentration des affaires : de là le nom de « bourse ».

La première bourse d'effets en France est celle de Paris (1724). Sous la Révolution les bourses furent toutes fermées. Elles se rouvrirent sous le Directoire : aujourd'hui le Code de commerce de 1807 les règle dans les articles 71 à 90. Depuis 1807, les autres textes réglant cette matière sont notamment le décret du 7 octobre 1890 sur la profession des agents de change ; la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à termes ; la loi du 15 juin 1872, celle du

8 février 1902 et le décret du 8 mai 1902, relatifs aux titres au porteur (1).

Il ne faudrait pas croire que la nature des marchés qui sont conclus en Bourse sont toujours des ventes, bien qu'ils revêtent assez souvent cette forme. Il peut s'y trouver des affrètements, des assurances : bref, elles sont indispensables dès qu'il est nécessaire de fixer un cours, de constituer un prix : on comprend facilement dès lors la formule de l'article 71 du Code de commerce, d'après laquelle la Bourse est un lieu où se réunissent des commerçants, des capitaine de navires, etc.

Leur rôle est donc fort important ; l'affluence y est considérable ; les réunions qu'elles tiennent devaient être réglementées, et l'on ne concevrait guère que la loi de 1901 leur fût applicable. Si une simple déclaration faite à la police peut suffire pour une réunion publique, la Bourse de Commerce est trop importante pour que l'Administration n'intervienne pas, pour voir si elle présente des garanties suffisantes pour la sécurité de l'épargne.

Aussi la loi du 28 ventôse an IX s'en était remise au gouvernement du soin de décider de l'établissement

1. Voyez encore : Arrêté du Directoire, 2 ventôse an IV ; lois du 13 fructidor an III, 28 vendémiaire an IV ; 28 ventôse an IX ; arrêtés des 29 germinal an IX et 27 prairial an X ; ordonnance du 26 juin 1822 ; loi du 28 avril 1893, articles 28 et suivants ; décret du 20 mai 1893.

des bourses de commerce dans les lieux où il n'en existe pas, et où il le jugera convenable.

Un décret est nécessaire pour autoriser l'ouverture d'une bourse de commerce ou d'une bourse à parquet. Le ministre du Commerce ou le ministre des Finances instruiront les demandes d'ouverture de bourse, chacun en ce qui les concerne.

Notons enfin que les Bourses sont publiques en France, à la différence de ce qui se passe en Allemagne ou en Angleterre où les Bourses sont corporatives. La France, à ce point de vue, a un régime plus libéral. Sont cependant exclus de leurs réunions quotidiennes : les mineurs, les femmes et les faillis non réhabilités qui ne peuvent faire des marchés dans leur enceinte.

Le local appartient à l'Etat, à la ville ou à certaines associations particulières ; cela importe peu. Mais la gestion d'une Bourse relève de la Chambre de commerce : celle-ci peut demander des centimes additionnels aux commerçants. Enfin, le maire, et, à Paris, le préfet de police indiquent les heures auxquelles les Bourses peuvent se tenir.

SECTION II

Double fonction des Bourses

Rôle de la spéculation au point de vue économique.

A quoi servent donc les Bourses ainsi comprises ?

1° Elles fixent les cours du jour suivant les approvisionnements et la faveur du public ;

2° Elles nivellent les cours et les empêchent d'être sujets à des soubresauts toujours dangereux.

1° La première proposition est facile à démontrer. Dans chaque pays, il y a des centres importants de commerce appelés places. Il y a une place pour les blés, une place pour les titres. Ces places se trouvent en un point convergent où les produits affluent, où il y a des entrepôts. Grâce aux nouvelles qui circulent autour de ces entrepôts, le cours peut se fixer. Si dans un endroit le produit vient à monter, cela prouve qu'il y a pénurie : si, à la même époque, le même produit baisse dans un autre endroit, c'est qu'il y a surabondance du produit : il y a alors un échange naturel de produits entre les deux endroits : il se produit un nivellement automatique.

Ce qui est vrai des blés, est vrai aussi des valeurs, des titres.

La Bourse de commerce qui fait les cours, les nivelle aussi. Le marché au comptant est l'exception. On use plutôt du marché à terme qui est la spéculation. Prenons un exemple, celui du café : au Havre arrive du café d'Amérique, le produit de toute une récolte, par exemple. Si l'on attendait que les commerçants aient écoulé tous leurs produits, on perdrait trop de temps : les producteurs de cafés ne rentreraient dans leur déboursés que très tard ; il y

aurait des sursauts dans les prix : dans la morte saison les prix tomberaient pour augmenter très rapidement au moment où les commerçants se ravitailleraient.

C'est ici qu'intervient le spéculateur.

Le spéculateur est l'homme qui prévoit : il achète les cafés à terme livrables à trois mois, sans avoir à verser immédiatement le prix. Grâce à sa confiance, le cours se maintient ; il compense l'insuffisance de l'offre et de la demande des termes futurs. Il ne prendra pas livraison avant l'échéance du marché ; son esprit est de revendre à un autre spéculateur qui revendra à son tour à un autre. Cette double opération se réduira à une différence : s'il achète 500 fr. et qu'il revende 501 francs il gagne 1 franc ; c'est sa prime, son gain qui récompense son action. C'est une opération parfaitement licite.

Or, c'est ce qui se produit pour les grands emprunts. Grâce aux marchés à terme, les spéculateurs souscrivent les valeurs en quantités considérables pour les revendre ensuite à d'autres financiers : ils les repassent fin courant ou fin prochain. Leur action se soldera encore par une différence. Les spéculateurs ne sont donc pas des voleurs. Ils sont très utiles pour soutenir le cours : les uns sont optimistes (haussiers) ; les autres sont pessimistes (baisiers).

Il y a des moments d'emballement où l'on achète

plus qu'il n'est besoin, les cours haussent alors. A ce moment arrivent des gens de sang froid qui vendent sans avoir de produit ; ils vendent « à découvert », fin avril ou fin courant, parce qu'ils sont sûrs de la baisse ensuite.

La baisse corrige les écarts de la hausse.

Si nous avons insisté sur ces quelques notions d'économie politique, c'est que longtemps la spéculation, qui a pour expression le marché à terme, a été considérée comme un jeu ; et c'est peut-être à propos des marchés à terme qui ne sont en réalité que des paris sur la hausse ou la baisse des effets publics, que la disposition du Code civil sur l'exception de jeu recevait sa principale application. Avec bien des fluctuations, la jurisprudence leur appliquait assez souvent le principe du Code civil. Comme ses solutions gênaient des opérations sérieuses et étaient une cause d'affaiblissement pour le marché financier, la loi du 28 mars 1885 a déclaré « légaux », c'est-à-dire, « civilement obligatoires », tous marchés à terme sur effets publics et autres et tous marchés à livrer sur denrées et marchandises.

Il est intéressant de voir par quels stades a passé le jeu de Bourse, et comment il a été réglementé à différentes époques, avant de devenir une opération reconnue par la loi.

SECTION III

Nature du jeu de Bourse. — Sa réglementation à différentes époques

Nous avons indiqué sommairement le mécanisme du marché à terme. Il peut exister sous deux formes différentes : le marché ferme et le marché à prime. Examinons ces deux modes du jeu de bourse; nous verrons ensuite comment on a pu concevoir que le marché à terme constituait un jeu de hasard.

Nous n'exposerons pas le mécanisme des opérations de Bourse auxquels peut donner lieu le marché à terme. Cela est hors de notre sujet et nous entraînerait trop loin. Au reste, les livres abondent (1).

Abordons de suite notre première division des opérations à terme en marché ferme et marché à prime.

Dans le marché ferme, la résiliation n'est pas possible, quel que soit l'écart produit par les cours. Il y a un achat et une vente définitifs (l'acheteur s'engage à exécuter le marché soit en levant les titres (c'est-à-dire en en prenant livraison), soit en payant la différence entre le cours du jour de l'achat et le cours du jour de la livraison s'il y en a une, soit en se fai-

1. Cf. notamment Thaller, Lyon-Caen et Renault.

sant reporter à la liquidation suivante) (1) : il veut proroger sa situation d'acheteur, il se rejette à fin avril au lieu de fin mars. Pendant la période qu'il vient de traverser, il a perdu ; il espère prendre sa revanche le mois suivant et il demande à l'agent de change d'opérer ce report d'échéance. L'agent demandera l'avis du vendeur Secundus : celui-ci, au lieu de souscrire purement et simplement à cette concession du terme à un mois, pourra poser ses conditions. L'acheteur et le vendeur ne se voient pas, ils ne se connaissent pas ; c'est l'agent de change qui fait tout. Alors le vendeur Secundus, sur le point de livrer les titres à 100 francs, par exemple, les rachète au comptant au cours du jour, à 99 fr. 50 et, par une opération liée, connexe à la première, il les revend à terme fin prochain, au même acheteur, par exemple pour 99 fr. 75.

Ajoutons, pour que l'on ait du marché ferme une notion suffisante : 1° que le prix d'achat est plus élevé qu'au comptant. C'est que dans un mois le titre sera plus rapproché de son coupon qu'aujourd'hui ; il aura une plus grande valeur et 2° que le respect du terme n'est pas absolu ; l'acheteur peut l'avancer ; « il escompte le vendeur » à un moment quelconque avant la liquidation ; il peut exiger les

1. Frèrejouan du Saint, p. 346 et 347.

titres du vendeur. Celui-ci ne peut exiger par anticipation le paiement de la somme.

On considère donc le terme comme stipulé au profit de l'acheteur seul qui peut y renoncer (art. 1187, C. civ.).

Cet escompte a occasionné des catastrophes en Bourse et il constitue une pratique des plus dangereuses.

Le marché à prime « ou marché libre », à la différence du marché ferme, ouvre à l'acheteur une faculté de résiliation éventuelle pour le cas où les cours viendraient à tomber, et cela pour amoindrir son risque.

L'acheteur traite ainsi : il prend par exemple de la Rente Française 3 o/o à 100 fr. 20 dont un ; 1 fr. 20 centimes représente la prime. Il pourra abandonner le contrat le jour de l'échéance ; au lieu de prendre livraison, il abandonne la prime. C'est l'ancienne théorie des arrhes. La prime étant ainsi constituée au moment où la liquidation va s'ouvrir, l'acheteur devra prendre parti. Il abandonnera son marché si la rente est descendue de 1 franc, de 0,50 ou de 0,25, qui est le montant des diverses primes. En aucun cas, il ne versera une prime supérieure à 1,20. Si la rente a haussé, il prendra livraison ou son vendeur lui paiera la différence.

A l'aide de ces courtes notions, il nous est facile

d'entrevoir les reproches que l'on peut adresser aux marchés à terme.

Ce sont, le plus souvent, des marchés de spéculation ; celui qui achète sans capitaux compte, avant l'arrivée du terme, revendre en quantités égales. Celui qui ordonne de vendre à découvert compte lui aussi se racheter avant l'échéance : il compensera les deux opérations pour y trouver une différence. Il pourra se faire, et cela n'est pas rare, que le nombre des titres négociés à terme soit supérieur au nombre des titres en circulation. Le plus souvent l'acheteur n'a pas l'intention de prendre livraison ; le vendeur, de son côté, ne tient pas à se dessaisir de ses titres ; tout se résout par le paiement d'une différence : ce n'est en somme qu'un pari sur la hausse ou la baisse des titres.

Aussi a-t-on longtemps considéré le marché à terme comme un jeu de hasard.

Cette conception est contraire au critérium que nous avons fixé pour savoir si, oui ou non, il y a véritablement « Jeu ». Le « Jeu » doit être prohibé dans la mesure où il sert à enrichir quelques privilégiés du hasard, qui réalisent un gain hors de proportion avec les sacrifices pécuniaires par eux consentis et qui violent la règle économique qui est la base du contrat licite : « pour recevoir, il faut donner en échange ».

Ni en droit, ni en fait, notre critérium ne s'applique

au marché à terme. L'acheteur peut toujours exiger l'exécution du contrat, sauf s'il y a un découvert, c'est-à-dire s'il y a plus de titres négociés à terme qu'il n'y en a en circulation.

« Dans ces conditions, ne peut-on pas se dire qu'il y a réellement vente et achat de titres ? Or, celui qui vend les titres donne pour recevoir en échange une valeur équivalente. A cela on objecte, il est vrai, que dans la plupart des cas, l'opération n'a pas un caractère sérieux, en ce sens qu'aucun des deux contractants ne songe à une acquisition ou à une vente effective de titres. Mais, d'une part, l'intention présumée des contractants ne saurait prévaloir contre le droit, et, d'un autre côté, si, d'un commun accord, la vente ne se réalise pas réellement, on peut dire que la différence payée par l'une des parties à l'autre n'est que le prix de la résiliation du marché et la représentation exacte du dommage causé par cette résiliation (1). »

Pendant longtemps, aussi, on a considéré le spéculateur, qui achète sans capitaux ou vend à découvert « comme un parasite qui s'enrichit des dépouilles d'autrui, sans apporter à la généralité aucun élément de richesse en compensation des bénéfices qu'il réalise » (2). Cette conception a été justement

1. Frèrejouan du Saint, p. 349.

2. *Dictionnaire d'Économie politique* : Verbo agiotage.

combattue par les économistes ; la spéculation, nous l'avons vu, maintient les cours et en modère les écarts. Au surplus, la spéculation, d'après Proudhon, n'est autre chose que la conception intellectuelle des différents procédés par lesquels le travail, le crédit, le transport, l'échange, peuvent intervenir dans la production.

Aussi les économistes distinguent-ils l'agiotage de la spéculation. Le premier en effet ne repose pas comme la seconde sur les données de l'intelligence : il s'appuie sur des moyens déloyaux et doit être proscrit, et seul proscrit « parce que seul il appauvrit ceux qui en sont victimes, sans aucune compensation pour eux et sans profit pour l'intérêt général ».

« L'agioteur est celui, dit Horace Say, qui ne base son profit que sur la perte qu'il fait supporter aux autres. (1) »

C'est encore, au dire de M. Naquet, le spéculateur de mauvaise foi qui, par des manœuvres frauduleuses, s'efforce d'édifier sa fortune sur la ruine de ses concitoyens (2).

Il faut bien reconnaître, cependant, qu'entre le spéculateur et l'agioteur, il n'y a pas de ligne de démarcation bien franche, et l'on ne voit pas nette-

1. *Dictionnaire d'économie politique* : Verbo agiotage.

2. *Journal officiel*, août 1882, p. 2.210. Rapport à la Chambre des députés.

ment comment distinguer la spéculation stérile de la spéculation productive.

Peut-être est-ce là ce qui a empêché longtemps les juristes d'entrevoir d'abord, d'admettre ensuite, les théories des économistes, qui ne sont entrées dans le domaine de la loi qu'après de longs tâtonnements et de sérieuses hésitations.

.

Les spéculateurs abondaient à Rome, plébéiens et patriciens jouaient avec passion et les auteurs satiriques, Horace notamment, ne se sont pas fait faute de signaler le danger que la spéculation faisait courir au peuple romain.

Sous l'ancien régime (1724), on l'envisageait comme contraire à l'ordre public, parce que l'acheteur n'avait pas l'argent au moment où il s'adressait à l'intermédiaire ; il en était de même pour le vendeur qui n'avait pas les titres ; et l'article 30 d'un arrêt du conseil du 24 septembre 1724, survenu à la suite de l'effondrement financier auquel avait abouti le système de Law, imposait aux agents l'obligation de livrer, le jour même, les effets négociés et d'en payer le prix dans le même délai.

Cette prohibition fut longtemps maintenue, et plus ou moins sévèrement d'ailleurs, par divers arrêts.

Citons : un arrêt du Conseil du 7 août 1785 ; l'arrêt du 22 septembre 1786 (c'est le moins sévère, il

permet de reporter la livraison à deux mois) ; l'arrêt du Conseil du 14 juillet 1787.

Pendant la période intermédiaire, ces prohibitions furent maintenues par la loi du 13 fructidor an III, article 2 ; la loi du 28 vendémaire an IV, chapitre I, article 15 ; l'arrêté du 2 ventôse an IV, article 2 ; l'arrêté des consuls du 27 prairial an X, article 13.

Avec le droit nouveau, on disait que cette prohibition n'existait plus. Dans tout le cours du siècle, depuis la rédaction du Code pénal jusqu'en 1885 s'introduisit une interprétation spéciale des marchés à terme.

Les articles 421 et 422 du Code pénal servent de transition: « Les paris qui auront été faits sur la hausse ou la baisse des effets publics seront punis des peines portées par l'article 419 : emprisonnement d'un mois à un an, amende de 500 à 10.000 francs » (art. 421) ; et l'article 422 ajoute: « Sera réputé pari de ce genre toute convention de vendre ou de livrer des effets publics qui ne seront pas prouvés par le vendeur avoir existé à sa disposition au temps de la convention, ou avoir dû s'y trouver au temps de la livraison. »

Les articles 85 et 86 du Code de commerce ajoutent: « un agent de change ou courtier ne peut recevoir ni payer pour le compte de ses commettants (art. 85) ; il ne peut se rendre garant de l'exécution des marchés dans lesquels il s'entremet ».

On perçoit dans la rédaction de l'article 422 du Code pénal quelque chose comme une distinction entre l'agioteur et le spéculateur. L'intention du législateur paraît être d'avoir voulu prohiber toute opération qui, dans l'esprit des contractants, devait se résoudre par une différence.

Quoi qu'il en soit, et, à partir de la Restauration surtout, on se décida à traiter différemment les marchés à terme suivant l'esprit qui avait présidé à leur conclusion. Les magistrats recherchaient l'intention des opérateurs. L'acheteur voulait-il parfaitement prendre les titres, le marché était sérieux ; c'était un contrat de vente valable, et si, à l'échéance, l'acheteur ne s'exécutait pas, le vendeur pouvait agir par contrainte. Au contraire, s'il apparaissait que l'acheteur voulait seulement spéculer sur l'écart des cours, et faire un simple calcul différentiel, alors, les juges assimilaient l'opération au jeu et appliquaient les dispositions du Code pénal (art. 421 et 422) et celles du Code civil (art. 1965 et 1967).

Les Cours d'appel, d'abord hésitantes (1), finirent par se ranger à la jurisprudence de la Cour de cassation (2) et admirèrent l'exception de jeu, lorsque l'in-

1. La Cour de Paris surtout fit preuve d'hésitation. Voyez Frèrejouan du Saint, p. 358.

2. La Cour de cassation a plus d'unité de vue ; elle ne s'occupe que de l'intention des parties, et de savoir comment elle se révèle ; même ouvrage, p. 358 et 359.

tention des parties n'avait pas été de conclure un marché sérieux.

Cette jurisprudence avait soulevé certaines polémiques ; on disait : cette manière de faire vient en définitive encourager l'improbité à la Bourse ; les boursiers donneront toujours des ordres avec l'idée de ne jamais perdre puisqu'il n'y a plus d'aléa possible. En effet, ou bien leurs espérances de hausse se réaliseront : ils demanderont à l'agent de change leur bénéfice (sans doute l'intermédiaire pourrait opposer l'exception de jeu, en réalité il ne le faisait jamais) ; ou bien les valeurs baisseront, les boursiers perdront ; poursuivis par l'agent de change, ils opposeront à leur tour l'exception de jeu.

C'était en outre placer les intermédiaires en mauvaise posture : si les acheteurs ne les paient pas, comment rembourser les vendeurs ? C'est ce qui a motivé la disparition de certaines charges d'agent de change, et le fameux krach survenu en 1882, à la Bourse de Lyon.

Toutefois, en laissant de côté ces considérations, on arrivait à des objections plus juridiques. On disait qu'il n'y avait pas moyen de distinguer les clients sérieux des clients véreux ; aussi, la jurisprudence exigeait qu'on s'attachât à la profession de l'opérateur, à sa fortune personnelle et à une foule d'autres caractères extérieurs. Il y avait d'autres griefs à formuler contre la jurisprudence . s'il était

difficile de distinguer les gens sérieux, quand pouvait-on dire que le client était en droit de se dégager de son contrat ? Exemple : le client dit : je vous dois 25.000 fr., je ne vous les paie pas, inscrivez-moi en compte courant (ou encore : je vous donne une lettre de change), cette novation le privait-il du droit d'invoquer l'exception de jeu ? Il y avait, en réalité, une tendance à admettre l'exception en présence d'une lettre de change et à la refuser pour la novation en compte courant.

D'autres difficultés avaient surgi relativement à la couverture de Bourse (1). Le client qui a remis à l'agent de change des valeurs en couverture peut-il les répéter en disant qu'il n'a donné qu'un ordre de

1. Rappelons ce qu'est la couverture. En face d'un client qui manquait à sa parole lors de la liquidation, l'agent de change avait un moyen de contrainte s'il était à découvert. Il pouvait lui faire un procès ; l'exécution en Bourse n'existait pas encore (décret du 7 octobre 1890) ; en prévision du préjudice que la baisse pouvait lui causer, l'agent de change prenait la précaution à laquelle il recourt encore aujourd'hui, d'ailleurs, d'exiger de son client une couverture destinée à le garantir contre une menace des variations du cours de la Bourse. Cette couverture devait le rendre indemne s'il avait bien manœuvré ; elle lui évitait d'en arriver aux formalités longues et coûteuses d'un procès. On soutenait même, avant la loi de 1885, sous l'empire de l'arrêté du 27 prairial an IX, qu'il était du devoir de l'agent de prélever une couverture et que sans cela le marché était nul. La liquidation de la couverture couvrait l'agent de change de tout risque.

jeu, un ordre de pari ? Les tribunaux suivaient à la lettre l'article 1967 et disaient que la couverture n'était qu'un paiement anticipé.

Si la couverture s'était analysée en un gage, le client aurait pu répéter ; la nature juridique de la couverture, d'ailleurs, était très discutée ; les uns voulaient y voir un gage, un nantissement, destiné à mettre l'agent de change en garde contre son client. Il fallait dès lors en inférer qu'à l'échéance l'agent ne pouvait réaliser ce gage que par application de l'article 93 du Code de commerce relatif au gage commercial (vente publique, huit jours après sommation).

D'autres y voyaient un paiement anticipé du marché, une *datio in solutum*. C'est, on le sait, la solution qui l'a emporté, et qui est consacrée par le décret de 1890 : l'agent de change peut agir sans formalités ; il peut traiter de gré à gré.

Ce qui est certain, c'est que depuis longtemps on songeait à refondre cette organisation, lorsque la crise de 1882 vint hâter la réforme (loi du 28 mars 1885).

Les économistes, tout au moins, avaient restauré le marché à terme ; ils avaient montré le rôle bien-faisant de la spéculation qui, seule, peut niveler les cours.

Les juristes étaient plus hésitants. Même parmi ceux-ci cependant, certains devancèrent nos juges.

La jurisprudence resta toujours en retard sur la doctrine. Nous verrons plus loin qu'actuellement encore plusieurs Cours d'appel admettent l'exception de jeu et refusent de donner à la loi de 1885 une portée absolue.

Au milieu du ^{xix}^e siècle encore, la doctrine (les juristes) penche pour le maintien de l'article 1965. On peut consulter divers exposés de la question dans la *Revue Pratique de droit français*, tomes VI, VIII et XVII, sous cette rubrique : *La question dite des jeux de Bourse*.

Un premier auteur, M. Ch. Ballot, pose ainsi la difficulté : « La nullité des jeux de Bourse est-elle tellement absolue qu'elle autorise la répétition des sommes payées par le perdant » ?

Dans une première opinion, dit-il, on propose d'appliquer purement et simplement les articles 1965 et 1967 du Code civil. Et l'auteur ajoute qu'il ne se range pas à cet avis.

Selon lui, il conviendrait d'admettre que la nullité des jeux de Bourse est absolue et qu'aucune répétition n'est possible. Qu'on n'objeete pas, déclare-t-il, qu'il y aurait dans l'application de ce système un danger public, et que pourraient être intentées de nombreuses actions pour des faits passés. En 1848, n'a-t-on pas admis la nullité absolue des contre-lettres en matière de cessions d'études. Le paiement, même avant transmission de l'étude, était déclaré

nul. La Cour de cassation proclama que la nullité des contre-lettres était une nullité absolue, d'ordre public ; et que l'action en restitution était recevable pendant trente ans.

Et cependant les procès furent rares !

L'application de la règle *in turpi causa melior est causa possidentis*, adéquate en pratique à l'application pure et simple des articles 1965 et 1967 du Code civil, ne vaut pas la nullité absolue qui « coupera » le mal dans sa racine. — « Que si l'on estime que les spéculations fictives sont utiles, il appartient au législateur de le dire. — Et M. Ballot conclut à l'application pure et simple des articles 421 et 422 du Code pénal.

Il convient de ne point critiquer à la légère les idées de cet auteur rétrograde. Il proposait en définitive, d'admettre que, si le législateur donnait une sanction aux spéculations fictives, il faudrait bien alors reconnaître à tous les contrats faits sous la forme de marchés à terme une valeur juridique.

Nos juges actuels s'y refusent cependant encore, malgré les termes précis de la loi de 1885 (1).

La première opinion, qui tendait à l'application pure et simple des articles 1965 et 1967 du Code civil, avait été défendue par M. Bozérian (2) ; cet auteur la soutient à nouveau en 1859 (3).

1. *Revue pratique*, t. VI, année 1858, p. 328.

2. *Revue pratique*, t. V, p. 14.

3. *Revue pratique*, t. VIII, p. 171.

Il établit notamment une distinction intéressante entre le report sérieux et le report fictif.

Le report sérieux est valable ; mais il ne faudrait pas qu'il dissimulât des opérations usuraires.

Le report est-il fictif, il y a jeu ; et, qu'il y ait ou non usure, il convient d'observer les articles 1965 et 1967 du Code civil.

On serait, dit-il, tenté d'en induire que le report fictif est mieux traité que le report sérieux.

Si l'intérêt se trouve être supérieur au taux légal, le report sérieux est nul en effet, d'une nullité absolue, tandis qu'en cas de report fictif, si un paiement en espèces a été effectué, aucune répétition n'est plus possible.

Il faut, dit-il, répondre à cette objection que l'impossibilité de répéter est une punition.

Citons enfin à côté de ces deux auteurs (*Revue pratique*, t. XVII, année 1864), M. Tailleur, qui, avec plusieurs économistes, se prononce pour la reconnaissance du marché à terme comme contrat licite.

SECTION IV

La loi des 28 mars-8 avril 1885.

Portée de la réforme.

Est-elle légitime ou blâmable ?

Donnons d'abord le texte de la loi :

Art. premier. — Tous marchés à terme sur effets publics et

autres, tous marchés à livrer sur denrées et marchandises sont reconnus légaux.

Nul ne peut, pour se soustraire aux obligations qui en résultent, se prévaloir de l'article 1965 du Code civil, lors même qu'il se résoudraient par le paiement d'une simple différence.

Art. 2. — Les articles 421 et 422 du Code pénal sont abrogés.

Art. 3. — Sont abrogées les dispositions des anciens arrêts du Conseil *des 24 septembre 1724, 7 août, 2 octobre 1785 et 22 septembre 1786, l'article 15, chapitre I^{er}, l'article 4, chapitre II de la loi du 28 vendémiaire, an IV*, les articles 85, § 3 et 86 du Code de commerce.

Art. 4. — L'article 13 de l'arrêté du 27 prairial an X est modifié ainsi qu'il suit.

Chaque agent de change est responsable de la livraison et du paiement de ce qu'il aura vendu et acheté. Son cautionnement sera affecté à cette garantie.

Art. 5. — Les conditions d'exécution des marchés à terme par les agents de change sont fixées par le règlement d'administration publique prévu par l'article 90 du Code de commerce.

En thèse générale, on le voit, la loi vient renverser l'ancienne jurisprudence : les marchés à terme sur effets publics ou autres sont reconnus légaux et nul ne peut se prévaloir de l'article 1965 du Code civil pour se soustraire à leurs obligations, lorsque

même ces marchés à terme se résoudraient par une simple différence.

La loi est nette, claire et précise ; sa solution est radicale ; elle veut éviter le retour de faits semblables à ceux qui s'étaient produits lors du grand krach financier ; il ne faut pas que les spéculateurs, en raison seulement de l'étendue des pertes à subir, puissent se retrancher derrière l'article 1965 du Code civil.

Sinon, personne n'aurait plus aucune confiance dans les marchés à terme. Le nivellement des cours ne se produirait plus. Producteurs et consommateurs en souffriraient également.

Toutefois, cette décision radicale a mis un temps bien long à s'acclimater. Certains tribunaux ont accepté l'exception de jeu comme par le passé : c'est comme si le législateur n'avait rien dit. On ergotait sur certaines particularités des travaux préparatoires d'une façon assez inexacte.

M. Naquet, rapporteur de la loi, avait dit en effet : « l'exception de jeu sera acceptée au cas où les parties auront spécifié par écrit qu'elle régleront par différence ». Et la jurisprudence des Cours d'appel décida que la loi de 1885 cessait de recevoir son application lorsqu'il était démontré, par une convention signée des parties à l'origine des opérations, qu'elles entendent jouer ou parier sous forme de marché à terme. L'article 1965 restait alors applicable, et

l'exception de jeu pouvait être victorieusement opposée (1).

« Il a été jugé, dans le même sens, que lorsque des opérations de bourse à terme sont engagées entre un banquier et un spéculateur, et qu'il a été convenu entre les parties que les titres ne seraient pas livrés mais que la position du spéculateur serait reportée d'une liquidation à l'autre, le banquier agit comme mandataire à ses risques et périls, et si, à un moment donné la couverture est dévorée, le banquier mandataire ne peut, pour se mettre à l'abri, rompre avec le pacte expressément ou même tacitement intervenu, lever les titres et mettre le client en demeure d'exécuter le marché. Il y a là une convention *illicite* que chaque partie engage de part et d'autre à ses risques, le client en exposant sa couverture dont il ne peut demander la restitution, le banquier en renonçant à lever les titres au nom de son client et à exécuter en bourse pour se couvrir de son découvert. Cette convention étant *illicite*, l'exécution n'en est pas garantie par la loi du 28 mars 1885 (2). »

1. Paris, 6 juin 1885. Dalloz. 1885. 2. 121. — 19 juin 1885. Dalloz. 1885. 5. 171. — Tribunal de la Seine, 26 décembre 1885 *Revue des sociétés*, 1886, p. 224. — Dijon, 18 mars 1891 Sirey. 1892. 2. 53, journal *Le Droit* du 22 mars 1891, journal *La Loi* des 3-4 mai 1891. — Voir aussi tribunal de la Seine du 26 décembre 1891 *Gazette des tribunaux* des 2-3 mai 1892.

2. Tribunal de commerce de la Seine, 19 décembre 1892, et 19 janvier 1893, cité par Frèrejouan du Saint, *op. cit.*, p. 364.

Si un tel système avait dû triompher, la loi de 1885 aurait manqué son but. Outre que les tribunaux eussent permis aux parties d'éluder l'application de la loi, ils eussent rétabli la confusion qui existait jadis et que la loi de 1885 a voulu faire cesser.

Tout au moins le système de la jurisprudence n'est-il guère applicable aux valeurs cotées, qui rentrent dans le monopole des agents de change et ne peuvent être achetées ni vendues que par leur intermédiaire.

Nous ne voyons pas bien une « convention signée par les parties à l'origine de l'opération » et par laquelle un agent de change reconnaîtrait que les ordres donnés ont le jeu pour objet. Ce serait pour lui accepter comme fondée l'exception de jeu que le donneur d'ordre pourra lui opposer.

Reste bien le coulissier ; la valeur cotée ne lui échappe pas complètement. Rien ne l'empêche d'acheter pour son compte une valeur cotée ; il passe un marché direct avec un spéculateur ; il n'y a pas alors d'intermédiaire, d'après le principe ancien : « ne prend courtier que qui le veut ». Cette opération n'est pas prohibée par l'article 76 du Code de commerce.

On peut donc jouer avec un coulissier ; mais il ne faut pas qu'il masque un autre joueur et ne soit qu'un simple mandataire. Il lui faudrait rigoureuse-

ment recourir au ministère d'un agent de change. Voici ce qui se passerait :

L'intermédiaire, coulissier, banquier ou autre, qui consentirait à souscrire la convention dont nous parlions, serait à la merci de son client ; d'autre part il devrait s'adresser à un agent de change. Illicite dans les rapports du coulissier avec son client, la convention serait licite dans les rapports du coulissier avec l'agent de change. Ce serait inique et l'on ne peut supposer que le législateur ait eu pareille intention.

Quoiqu'il en soit, il est intervenu un arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation, en date du 22 juin 1898, qui décide que « tous » les marchés sont obligatoires sans distinction et que l'exception de jeu ne peut plus « jamais » être opposée.

Malgré cet arrêt, il n'est pas démontré que toutes les cours d'appels se soient ralliées à cette nouvelle jurisprudence.

Encore une fois, il faut procéder par étapes. Les mœurs ne se modifient pas en un jour. Quand une coutume est établie, une loi franchement contraire à cette coutume ne recevra que longtemps après son application exacte.

Il est à désirer, cependant, dans notre cas, que l'opinion de la Cour suprême s'impose dans le plus bref délai.

Il faut prendre garde, d'ailleurs, que, même dans

notre système, tout pari à la hausse ou à la baisse des titres n'est pas autorisé. Voici à quoi, selon nous, se réduit la loi :

« 1° Tous les marchés à terme sont valables alors même qu'il serait convenu, fût-ce par écrit, qu'ils devraient toujours et nécessairement se résoudre par le paiement de différences.

« 2° Tous les paris sur la hausse ou la baisse des titres, lorsqu'ils ne revêtent pas la forme du marché à terme, sont nuls, alors même qu'il ne serait pas prouvé par écrit qu'il y a eu simplement pari. »

Si je parie avec vous que la rente baissera de X avant telle date, il y a là un contrat illicite. Et X pourra être égal à la différence qui existera entre le taux actuel et le taux à date fixée par le pari.

La nuance est, on le voit, imperceptible. Il suffit d'adopter la forme du marché à terme pour que l'opération soit licite ; un contrat illicite sous un autre aspect, deviendra licite avec celui-là.

Cette simple réflexion fait comprendre le motif de l'obstination des Cours d'appel, et si, au point de vue juridique, on taxe leurs arrêts d'illégaux, on ne peut s'empêcher de reconnaître qu'ils sont singulièrement logiques. La Cour de Paris, dans un arrêt du 31 mai 1895, estime que l'article 1965 du Code civil n'est applicable depuis 1885 qu'autant que des opérations de jeux se cacheraient sous l'apparence de marchés à terme qui ne seraient pas véritables.

« En supprimant l'exception de jeu en matière de jeux de bourse déguisés sous le nom de marchés à terme on adopterait un système contraire au principe général d'après lequel il appartient aux tribunaux de restituer aux actes leur véritable caractère (1).

Il faut cependant reconnaître à la loi nouvelle une portée absolue. Sans quoi on aboutirait vite à rétablir l'ancien état de choses.

Aussi, la Cour de cassation s'est-elle nettement prononcée pour la portée absolue de la loi du 28 mars 1885, qui a entendu, selon elle, dès lors que les opérations sur effets ou sur marchandises ont pris la forme de marchés à terme, interdire aux parties d'opposer l'exception de jeu, et aux juges de rechercher l'intention des parties (2). « L'acheteur à terme ne saurait demander la résolution du contrat, sous prétexte qu'il se trouve dans l'impossibilité de revendre, en ce que la revente faite est nulle ; n'étant pas admis, d'après la loi du 28 mars 1885, à prouver son intention de faire un simple pari, il a dû prévoir les suites qu'aurait l'exécution de l'achat, qui pouvait lui être imposée.

En conséquence, lorsque les reventes sont enta-

1. S. 96. 2. 47.

2. Cass., 22 juin 1898. S. 98.1.313. — 19 mars 1900. S. 1900.1.520. — 1^{er} août 1904. S. 1.79. — Voyez aussi Douai, 25 mars 1897. S. 97.2.238. — Orléans, 6 juin 1901, sous cass. S. 1.453.

chées de nullité, parce que, le mandataire s'est lui-même porté contre partie, *les achats à terme*, lesquels ne font l'objet d'aucune critique, sont valables et peuvent être opposés au commettant ; le commissionnaire n'ayant jamais entendu prendre l'achat suivi de vente à son compté personnel ni devenir, à aucun moment, propriétaire des marchandises qu'il était chargé de revendre ; le fait qu'il s'est porté contre partie dans les ventes n'a point anéanti le contrat de mandat (1).

Il est vrai que cette controverse n'a pas grand intérêt au point de vue pratique (2). « De deux choses l'une, en effet : ou bien le marché aura été conclu entre particuliers, ou bien il aura été passé avec un banquier ou un coulissier ; ou bien il aura été conclu par l'intermédiaire d'un agent de change ».

Que si l'agent de change d'un vendeur traite avec l'agent de change d'un acheteur, il y a marché à terme. Il faut s'exécuter.

Il n'en est pas de même dans l'autre cas. « Si l'on admet avec la jurisprudence de la Cour de cassation que les marchés par différences ne peuvent être faits directement avec un particulier ou un banquier et sans l'intermédiaire d'un agent de change, sans être frappés de nullité par l'article 76 du Code de

1. *Ibidem*.

2. Wahl, note sous Paris, 30 juin 1894, Mézy, S. 95. 2. 257 ; D. 95. 2. 52.

commerce (1) en supposant que ce joueur n'ait pas le droit d'invoquer l'exception de jeu, il arrivera au même résultat par l'article 76 du Code de commerce, en démontrant que le marché à terme déguise un marché par différence, et, en admettant que cette preuve lui soit interdite par la loi de 1885 au point de vue de l'application de l'exception de jeu, elle ne lui est pas défendue au point de vue de l'article 76, Code de commerce. Wahl, *loc. cit.* (2).

1. Cass. 21 mars 1893, D. 94. 1. 9.

2. Une autre question se pose au sujet des droits des intermédiaires sur la couverture en matière de jeux de Bourse. Le décret du 6 octobre 1890 a, nous l'avons vu, tranché une vieille controverse en reconnaissant à la couverture le caractère d'une *datio in solutum* ; mais ce décret ne s'occupe que des marchés à termes.

En cas de jeu ou de pari, la controverse ancienne subsiste. Voici brièvement la règle adoptée par la jurisprudence : tout dépend de l'intention des parties, la question de savoir s'il y a nantissement ou paiement anticipé est une question de fait. Plus pratiquement, s'il s'agit d'une somme d'argent ou de titres au porteur, l'intermédiaire peut considérer cette couverture comme un paiement anticipé, à moins que le perdant ne lui signifie son intention de retirer sa couverture ; tout paiement fait postérieurement à cette signification cesserait d'être volontaire, et la revendication des sommes et valeurs serait autorisée. — C'est une application des articles 1965 et 1967 du Code civil, qui n'admettent que le paiement volontaire. Cass., 22 mai 1889 ; S. 89, 1, 476 ; Paris, Arrêt précit. du 30 juin 1894 ; Cassation, 9 décembre 1895.)

La conclusion est la suivante. S'il s'agit de valeurs cotées il y aura toute sécurité à user de l'agent de change comme intermédiaire.

S'il s'agit d'autres valeurs, peu importe l'intermédiaire auquel on aura recours. Toutefois en cas de procès, on ne pourra compter sur l'application intégrale de la loi de 1885 que si l'on est bien décidé à suivre l'affaire jusqu'en Cassation (1).

On a soutenu aussi que la loi n'entendait autoriser que les marchés à terme « conclus suivant les usages reçus à la bourse », non certes que le texte de la loi prête à cette manière de voir, mais parce que cela résulterait des travaux préparatoires.

Le rapporteur aurait émis l'avis que la loi de 1885 ne s'appliquait pas aux marchés à terme, alors inconnus dans les usages de la Bourse ; que, d'ailleurs, on pourrait toujours étendre l'application de la loi des faits prévus aux faits non prévus, grâce à une nouvelle intervention du législateur.

La jurisprudence n'a pas admis cette manière de voir ; elle reconnaît aux parties le droit d'insérer dans le contrat une clause de renonciation au droit qu'a l'acheteur d'escompter le vendeur ; cette clause est, cependant, contraire aux usages de la Bourse.

Pour être complet, il nous faut indiquer que les

1. Sauf escroquerie. — V. *Sirey* à ce mot (arrêts nombreux).

cours d'appel n'annulent pas les opérations de bourse ayant le caractère de jeux, lorsque les arrêtés de compte de liquidation ont été régulièrement approuvés et ratifiés. C'est l'application pure et simple des principes du Code civil : pas d'action de la part du coulissier contre son client ; pas de répétition de la part du client contre le coulissier.

Indiquons, à titre documentaire, que la question a été controversée de savoir si la loi de 1885 avait un effet rétroactif. Cette difficulté est en dehors de notre sujet, de même que l'étude des différents rouages de ce mécanisme compliqué qu'est le maché à terme. Nous renvoyons sur ces divers points aux auteurs spéciaux.

Notre seul but était de dégager le caractère du marché à terme, et de voir s'il présentait ou non le caractère du jeu.

CONCLUSION

Sous toutes ces combinaisons, depuis le simple jeu de hasard, jusqu'aux spéculations plus vastes du marché à terme, le jeu apparaît en soi comme condamnable, le marché à terme lui-même n'échappe pas à la critique. S'il se présente comme un instrument incomparable de progrès au point de vue de la production en tant qu'il est pratiqué par des professionnels, il prête à de nombreuses objections par les moyens qu'il offre aux gens du monde de prendre part à des opérations dont ils ne connaissent pas le mécanisme et qui se traduisent le plus souvent pour eux par des pertes considérables. On pourrait sans doute à la rigueur se désintéresser des résultats funestes qu'engendre la spéculation à terme, au détriment de ceux qui ne sont pas des professionnels de la Bourse. Ce moyen de se ruiner ou de s'enrichir est en définitive à la portée des seuls capitalistes et ils n'ont à s'en prendre qu'à eux-mêmes de l'insuccès de leurs combinaisons.

Mais l'excès de la spéculation à terme est égale-

ment de nature à engendrer un péril social ; il aboutit à fausser manifestement les cours, et le plus souvent dans le sens de la hausse, car l'homme est naturellement optimiste et la plupart de ceux qui abordent sans expérience l'enceinte des bourses de commerce ou de valeurs s'acharnent à jouer à la hausse. La persistance de cette habitude amène un renchérissement insolite du prix des denrées et des marchandises, alors que cette élévation des cours ne correspond pas à une pénurie réelle des produits sur le marché. Les consommateurs sont donc exposés en temps de prospérité à subir les mêmes exigences des vendeurs que s'il y avait une crise agricole ou industrielle. Le mécanisme des cours est faussé et la loi de l'offre et de la demande ne s'applique plus librement. Ainsi s'expliquent les violentes campagnes anti-termistes qui ont été menées récemment en Angleterre et en Allemagne (la loi allemande de 1896 interdisant les opérations à terme sur les blés), et cette campagne a trouvé des partisans dans le Parlement français où plusieurs députés ont récemment demandé, sinon l'abolition complète des bourses (ce qui serait une mesure désastreuse), tout au moins l'interdiction de leur accès aux non professionnels.

A toutes ces critiques on peut répondre que la réglementation du marché à terme telle qu'elle existe en France depuis 1890 constitue un progrès incon-

testable sur la situation antérieure, et, spécialement, pour les bourses de marchandises, si l'institution des caisses de liquidation, déjà adoptée au Havre et à Roubaix, parvenait à se généraliser, le marché à terme serait incontestablement assaini et peut-être les krachs qu'il engendre trop fréquemment deviendraient-ils plus rares ; quant à la suppression complète de la spéculation dans les Bourses, il n'y faut pas songer ; ce serait porter à la production un coup mortel, car, dans l'état de concentration qui la caractérise maintenant, elle ne peut être exactement informée que par les bourses ; d'autre part la spéculation lui est souvent utile pour profiter d'un marché avantageux.

En ce qui concerne les jeux d'un autre ordre, la conclusion ne saurait être la même. Il est banal de répéter que le jeu détourne du goût du travail, de l'économie et de la vie régulière ; en habituant l'homme à attendre la fortune comme une manne, il abolit chez lui l'instinct de l'énergie, le détourne de l'esprit de lutte qui est indispensable à chacun pour se créer sa place dans la vie dans nos sociétés individualistes. La loterie est aussi funeste que le jeu en raison des désirs irraisonnés et des espoirs vite transformés en déceptions qu'elle engendre. Mais d'ici longtemps les conseils les plus sages des moralistes n'empêcheront pas les jeux d'être au rang des passions humaines les plus violentes. Il convient donc

seulement de le réglementer puisqu'il est impossible de le proscrire.

Le législateur s'est conformé à cette idée à un double point de vue : d'abord en droit civil en dépouillant de toute action la créance de jeu ; mais cette première disposition n'a pas paru, avec raison un moyen de défense suffisamment énergique, et sauf certaines exceptions, les articles 410 et 475 et les lois de 1836, 1891 et 1907 sont venus prohiber sous des pénalités sévères la pratique du jeu. Peut-être n'a-t-il pas su prévoir d'une manière assez précise les mesures nécessaires pour assurer l'observation de la loi.

Il est permis aussi de penser qu'il aurait dû laisser une action plus large à l'administration et beaucoup de bons esprits estiment qu'il serait opportun de confier entièrement à la sûreté générale la direction, la surveillance et la police des jeux. En d'autres termes le législateur se réserverait seulement la sanction (art. 410 et 471 5°) et prononcerait la peine encourue pour violation des règlements légalement pris par l'autorité administrative ; mais il appartiendrait à celle-ci de sévir et de se montrer plus ou moins tolérante suivant les cas. L'autorité administrative acquerrait ainsi le pouvoir d'intervenir dans toutes les catégories de jeux, mêmes les jeux d'adresse où la fraude elle-même peut se glisser, l'ingéniosité des prestidigitateurs le prouve. Des erreurs

seraient sans doute possibles, l'arbitraire même serait quelques fois à craindre, mais dans nos sociétés démocratiques, le contrôle constant de l'opinion publique constituerait le meilleur remède contre les irrégularités. De plus le règlement administratif, plus souple que la loi, se prête mieux aux évolutions de l'opinion et de la morale sociale.

Vu : le président de la thèse,

E. GARÇON

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I. — Historique. — Les vicissitudes de la réglementation du jeu en France.....	17
<i>Section I.</i> — Historique du jeu au point de vue civil.....	17
<i>Section II.</i> — Historique du jeu au point de vue pénal et réglementaire.....	35
§ 1. — Des jeux actuellement prohibés.....	39
§ 2. — Infractions résultant dans l'exercice des jeux autorisés de procédés illicites adoptés par les joueurs.....	45
CHAPITRE II. — Tolérance des jeux de hasard dans les lieux publics par l'autorité municipale.....	70
CHAPITRE III. — Les loteries autorisées sous formes d'obligations foncières et d'obligations de la ville de Paris et les loteries de bienfaisance..	80
§ 1. — Historique des loteries jusqu'aux lois du 21 avril 1832 et du 21 mai 1836.....	81

§ 2. — Le principe de la prohibition des loteries d'après la loi de 1836.....	91
§ 3. — L'émission des valeurs à lots et le principe de la prohibition des loteries.....	96
§ 4. — Les loteries de bienfaisance.....	136
CHAPITRE IV. — Les jeux autorisés dans les stations bal- néaires ou climatiques.....	150
CHAPITRE V. — Les jeux aux courses; le pari mutuel. La loi du 2 juin 1891.....	212
ANNEXES. — 1. Le pari dans les vélodromes. — 2. La loi Grammont; les courses de taureaux.....	227
CHAPITRE VI. — Les jeux de bourses.....	248
Section I. — Généralités.....	248
Section II. — Double fonction des bourses.....	252
Section III. — Nature du jeu de bourse: sa régle- mentation aux diverses époques.....	256
Section IV. — La loi de 1885. Portée de la réforme.	270
CONCLUSION.....	283

